



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위논문

지역발전전략으로서 ‘사회적 경제’ 프로젝트

전북 진안군과 완주군 사례 연구

2016년 2월

서울대학교 대학원

환경계획학과

정 문 수



## 국문초록

2000년대 이후 전국적으로 여러 지역사회에서 추진해온 지역발전의 제도적 노력들이 점진적으로 정착되었다. 자율적 지역발전에서 지역 구성원 간 협력으로 지역 문제를 공동으로 해결하려는 시도와 경험은 지역발전의 경로와 성패를 결정하는 중요한 요인이 되고 있다. 이중에서도 전북의 진안군과 완주군은 지역정치가와 행정, 시민사회 등 행위자들이 협력하여 지역의 사회공간적 위기와 한계를 극복하고 사회적 경제에 입각한 지역발전을 추진해왔던 대표적 지역으로 부상했다. 진안군과 완주군에서 추진된 자율적 지역발전은 지역사회로 하여금 대안적인 정치적 비전으로 인식되는 성과를 올렸지만, 다른 한편으로 다양한 행위자들이 지역발전에 관여하고 상호작용하게 되면서 지역에 한정된 자원을 배분하고 특정한 지역발전 담론을 정치적으로 선점하기 위해 갈등과 경쟁이 벌어지기도 했다. 이로서 지역사회가 협력적인 지역발전을 모색하는데 행위자 간 상이한 이해관계와 실천을 협상하고 조정하는 지역정치의 제도화가 중요한 문제로 부각되었다.

이 논문의 목적은 첫째, 진안군과 완주군의 지역발전 프로젝트가 지역발전을 추진하는 동맹의 형성과 이들이 실행하는 프로젝트 사이의 긴밀하고 복합적인 상호작용을 통해 사회적 경제 프로젝트로 진화하고 있음을 밝히는 것이다. 둘째, 진안군과 완주군의 지역발전 프로젝트가 몇 가지 조건에서 유사성을 공유함에도 불구하고, 지역발전 레짐의 구조적 차이가 발생하게 된 요인을 제시하고 그 원인을 검토하는 것이다. 셋째, 사회적 경제를 실현하기 위한 지역발전전략의 정책적이고 이론적인 함의를 제시하는 것이다.

이 연구에서 논하는 사회적 경제 개념은 칼 폴라니가 제시한 이중운동의 관점을 취하는데, 시장경제의 자기조정적 시도가 불러올 파국적 상황에 맞서, 사회가 스스로를 보호하고 적극적으로 재구성하는 통합적인 사회-경제 체제를 일컫는다.

진안의 경우, 2001년 용담댐 건설로 지역의 소중심지가 수몰되고 수많은 인구가 유출되면서 지역의 사회와 경제 전반이 한계상황으로 내몰리게 되었다. 이러한 상황에서 단체장과 공공계획가는 행정 주도의 동맹을 결성하여 지역발전을 모색했다. 진안의 지역발전 동맹은 중앙정부의 지역개발사업 유치를 통한 지역특화산업화

전략에만 의존하지 않고, 주민을 비롯한 지역 행위자들의 역량강화와 마을만들기를 통한 마을공동체 활성화를 핵심과제로 제시하면서, 내생적 지역발전 전략에 입각한 지역발전 프로젝트를 시도했다. 진안군의 지역발전 프로젝트를 주도적으로 운영해 왔던 다중심 동맹은 다중 행위자 간에 관계적이고 지속적인 교섭과 조정 과정을 제도화했는데, 마을만들기의 성장단계별 지원제도와 중간지원조직, 협력거버넌스 등이 그것이었다. 한편, 진안군에서는 사회적 경제 프로젝트와 더불어, 단체장과 행정부 문, 일부 농산업부문 행위자들이 주도하여 홍삼·한방의 특화산업화 프로젝트가 병행 추진되었는데, 상이한 비전을 지닌 세력 간 정치적 경합과 조정이 지역정치의 중요한 이슈로 부각되었다.

이에 반해, 완주군은 지역 내부에 전주시에 인접하여 확장되는 도시주변부와 기존 농촌지역 간 공간격차가 심화되는 상황에서, 지역의 저발전된 농업·농촌·농민 부문의 활성화 문제가 정치적 이슈로 대두되었다. 이에 완주군은 2008년부터 개혁적 단체장과 공공계획그룹이 엘리트 동맹을 결성하여 공공계획을 수립한 이후, 로컬푸드 유통체계 구축과 커뮤니티비즈니스 지원정책 등 지역발전 프로젝트를 시도했다. 완주군의 프로젝트는 진안군과는 달리, 지역경제순환 건설을 핵심으로 하는 목적지향적 공공계획을 제시하고 단체장과 공공계획가가 주도하여 엘리트 동맹을 형성하는 방식으로, ‘위로부터의 개혁’이라는 틀을 꾸준히 유지했다. 한편, 사회적 경제 프로젝트의 핵심과제로 부각된 로컬푸드사업은 2012년부터 단체장과 행정 주도로 추진된 전주-완주 행정통합의 국면과 맞물리면서, 당시 통합 반대의 여론이 강했던 농민들을 정치적으로 설득하고, 두 지역 간 공간통합의 비전을 제기하기 위해서 목적중심적 프로젝트의 성격이 강화되어 나갔다.

진안과 완주 지역의 사회적 경제 프로젝트는 다음과 같은 공통점이 있다. 첫째, 전북지역에서 활발히 전개되었던 지역사회운동과 농민운동은 지역정치와 밀접하게 상호작용하면서 영향력을 발휘하고 있었다. 둘째, 프로젝트 초기에 지역발전을 추진하는 동맹이 행정부문을 거점으로 결집하면서 행정 주도의 ‘위로부터의 개혁’으로 시작했다는 공통점이 있다. 셋째, 진안과 완주 모두 프로젝트 초기에 공공계획기구를 건설하였다. 넷째, 두 지역에서 공공계획가의 역할은 공히 전략의 제안자이면서 동시에 프로젝트의 수립과 실행을 주도하는 행위자였다.

반면 두 사례의 차이점은 다음과 같다. 첫째, 진안군과 완주군에서는 서로 다른

경제·사회·환경적 조건을 반영하여 상이한 지역발전전략이 제시되었다. 진안군에서는 용담댐 수몰로 인한 지역위기를 극복하기 위한 방안으로 내생적 지역발전 전략이 제시되었으며, 완주군에서는 지역내부의 불균등발전 개선을 위해 지역경제순환 전략이 제시되었다. 둘째, 두 지역발전 동맹의 구조와 동태는 다르게 진화해왔다. 진안군은 초기 행정 주도의 엘리트 동맹에서 사회·경제·국가 부문의 행위자 간 다중심 동맹으로 전환되고 동맹의 제도화 또한 상당히 진전되었으나, 완주군은 단체장의 임기 내내 행정·공공부문 주도의 엘리트 동맹이라는 구조적 특성이 꾸준히 유지되었지만, 단체장의 임기 종료 시점에서 행정 주도의 과업수행형 조직을 해체하고 민간부문의 협동조합 조직으로 전환되었다. 셋째, 두 지역의 프로젝트의 핵심과제와 우선순위는 서로 다른 방식으로 선택되었다. 진안군의 동맹은 열악한 지역상황을 반영하여, 지역의 자산과 역량을 효율적으로 동원하고 국가자원을 적극적으로 유치하기 위해 마을만들기를 핵심 과제로 전략적으로 선택했다. 반면, 완주군의 동맹은 지역 내부의 농촌부문과 도시부문 간 지리적 격차 해소를 목적으로 지역 내부의 경제순환을 위한 로컬푸드 프로젝트를 전략적으로 선택했다.

진안과 완주에서 시도되고 성립된 사회적 경제 프로젝트를 검토해볼 때, ‘사회적 경제’는 단순히 사회의 자기보호운동으로서 뿐만 아니라, 사회의 의미를 적극적으로 탐색하고 재구성하도록 지역 차원의 새로운 정치적 비전을 제시할 수 있다. 최근 지역 자율, 주민 주도의 지역발전프로젝트가 국가적으로 장려되는 상황에서 두 지역의 사회적 경제 프로젝트의 경험은 지역발전을 추진하는 사회 세력의 역할과 전략의 중요성과 더불어, 지역발전 레짐의 구조변동에 대한 동학과 함의를 이해하는 실마리를 제공한다.

**주요어 : 사회적 경제, 이중운동, 지역발전, 지역정치, 레짐, 내생적  
발전 전략**

**학 번 : 2011-31223**

## 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 목적 .....	5
3. 연구 대상과 범위 .....	7
II. 이론적 배경 .....	10
1. 사회적 경제 .....	10
1) 사회적 경제의 개념 .....	10
2) 사회적 경제의 실천 .....	11
3) 사회적 경제와 지역발전 .....	14
2. (신)내생적 지역발전 .....	16
1) 내생적 지역발전 이론 .....	16
2) 신내생적 지역발전 이론 .....	19
3) 신내생적 지역발전과 사회적 경제 .....	20
3. 레짐 이론 .....	23
1) 레짐의 개념과 연혁 .....	23
2) 레짐 이론과 지역연구 .....	24
3) 레짐 이론과 사회적 경제 .....	29
III. 연구의 분석틀과 분석방법·분석자료 .....	32
1. 분석틀 .....	32
2. 분석방법과 분석자료 .....	36

#### IV. 진안군의 사회적 경제 프로젝트 ..... 39

1. 새로운 지역발전전략의 계기 ..... 39
  - 1) 용담댐 건설이 초래한 지역위기 ..... 39
  - 2) 사회운동형 농촌개발사업 ..... 41
  - 3) 지역사회의 정치적 대응 ..... 43
2. 행정 주도 동맹과 내생적 지역발전 프로젝트 ..... 46
  - 1) 동맹 형성: 단체장과 공공계획가 ..... 46
  - 2) 내생적 지역발전 전략의 제기 ..... 48
  - 3) 내생적 지역발전 프로젝트의 시도 ..... 50
  - 4) 내생적 지역발전 프로젝트의 지속성 문제 ..... 54
3. 다중심 동맹과 마을만들기 프로젝트 ..... 60
  - 1) 다중심 동맹의 형성 ..... 60
  - 2) 마을만들기 프로젝트의 전략적 부각 ..... 76
  - 3) 복수 프로젝트에 의한 지역갈등 ..... 88
4. 다중심 동맹의 제도화와 사회적 경제 프로젝트 ..... 94
  - 1) 협력적 거버넌스의 시도 ..... 94
  - 2) 사회적 경제 프로젝트로의 점진적 이행 ..... 98
  - 3) 프로젝트와 지역정치 쟁점: 자원배분의 문제 ..... 101

#### V. 완주군의 사회적 경제 프로젝트 ..... 104

1. 새로운 지역발전전략의 계기 ..... 104
  - 1) 급격한 도시 주변부화 ..... 104
  - 2) 생태농업운동의 경험 ..... 105
  - 3) 장수군 지역발전 프로젝트의 영향 ..... 106



2. 행정 주도 동맹과 지역경제순환 프로젝트 .....	111
1) 동맹 형성: 단체장과 사회개혁그룹 .....	111
2) 지역경제순환 전략의 제기 .....	113
3) 지역경제순환 프로젝트의 시도 .....	116
4) 지역경제순환 프로젝트의 동맹 확장성 문제 .....	125
3. 엘리트 동맹과 로컬푸드 프로젝트 .....	127
1) 엘리트 동맹의 성립 .....	127
2) 로컬푸드 프로젝트의 전략적 부각 .....	129
3) 완주-전주 행정통합과 로컬푸드 프로젝트 .....	135
4. 동맹의 민간 전환과 사회적 경제 프로젝트 .....	143
1) 민간주도 협동조합의 시도 .....	143
2) 사회적 경제 프로젝트의 제도적 확립 .....	146
3) 프로젝트와 지역정치의 쟁점: 결정과정의 문제 .....	147

## **VI. 진안·완주 사회적 경제 프로젝트 비교 .....** **150**

1. 공통점 .....	150
1) 지역운동 경험의 공유 .....	150
2) ‘위로부터의 실천’ .....	151
3) 공공계획기구의 제도화 .....	151
4) 공공계획가의 선도적 역할 .....	153
2. 차이점 .....	154
1) 지역상황과 발전전략 .....	154
2) 동맹의 구조와 동태 .....	157
3) 프로젝트의 핵심과제와 우선순위 .....	160

4) 사회적 경제 레짐의 성격 .....	163
<b>VII. 결론</b> .....	<b>165</b>
1. 후기: 2014년 이후 .....	165
2. 연구 요약 .....	169
3. 연구의 함의 .....	172
4. 연구의 한계 .....	175
<b>■ 참고문헌</b> .....	<b>176</b>
<b>■ 부록</b> .....	<b>186</b>

## 표 목 차

표 3-1. 레짐 분석의 요소 .....	34
표 3-2. 문헌자료목록: 전국자료 .....	36
표 3-3. 문헌자료목록: 지역자료 .....	36
표 3-4. 면접조사자 유형 .....	38
표 4-1. 진안군 으뜸마을가꾸기 선정기준 .....	53
표 4-2. 진안군 다중심 동맹의 주요 행위자(2007-09년) .....	67
표 4-3. 진안군 마을지원사업 현황(2007년 2월 기준) .....	70
표 4-4. 제2기 신활력사업 마을만들기 관련 업무목록 .....	75
표 4-5. 진안군 귀농귀촌 현황 .....	97
표 5-1. 약속프로젝트 분야별 전략과 세부 시책 .....	115
표 5-2. 완주군 로컬푸드 프로젝트의 주요 열개 .....	122
표 5-3. 완주 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 연표 .....	134

## 그 림 목 차

그림 1-1. 연구의 흐름도 .....	8
그림 1-2. 지역발전 단계별 전개과정: 진안군과 완주군 .....	9
그림 3-1. 레짐의 동태적 구조 .....	35
그림 4-1. 진안군의 인구 변화(1960-2013년) .....	40
그림 4-2. 진안군의 지리 현황 .....	41

그림 4-3. 진안군의 다중심 동맹(2007-09년) .....	65
그림 4-4. 진안군의 마을만들기 성장단계별 지원제도 .....	77
그림 4-5. 진안군 인삼재배 경작가구수 및 면적(ha) .....	102
그림 5-1. 완주군의 지리 현황 .....	105
그림 5-2. 완주군 지역발전 프로젝트 추진조직의 변화(2008-12년) .....	129
그림 5-3. 완주군 사회적 경제 동맹(2012-13년) .....	144
그림 5-4. 완주 로컬푸드직매장의 위치 .....	146
그림 6-1. 진안군 지역발전 동맹의 진화 .....	158
그림 6-2. 완주군 지역발전 동맹의 진화 .....	160



# I. 서론

## 1. 연구 배경

2000년대 이후 전국의 여러 지역사회에서 추진해온 자율적 지역발전의 노력이 제도적으로 정착되고 있다. 이러한 시도는 국가적 지원에만 전적으로 의존하지 않고, 지역의 사회구성원 간 협력을 통해 지역이 당면한 문제를 공동으로 해결하려는 노력과 결부되면서, 지역발전의 경로와 성패를 결정하는 중요한 요인이 되고 있다.

이 중에서도 전라북도 진안군과 완주군은 지역정치가와 행정조직, 시민사회, 지역주민 등 행위자들이 협력하여 지역사회의 위기와 한계를 극복하고 사회적 경제에 입각한 지역발전 프로젝트를 추진해왔던 대표적인 지역으로 손꼽히고 있다. 두 지역의 자율적 지역발전은 1960년대 이후 지속적으로 전개된 국가와 지역 간 상호작용의 산물이었으며, 지역사회 행위자의 사회적 실천이 누적되어온 역사적 산물이기도 했다.

우선, 1960-70년대 박정희 정부가 남동임해공업지역 등 특정한 공간거점을 선택적으로 육성하는 방식으로 국토개발을 추진하면서, 호남을 비롯한 여러 지역의 정치적 반발을 불러 왔다. 1970년대 박정희 정부는 국가개발에서 소외된 지역들에서 사회적 저항이 심각해지자 지방균형발전을 국가적 담론으로 제시하여 해결하려 했다. 당시 정부는 제1차 국토종합개발계획을 수립하여 지역별로 사회기반시설의 분산개발을 실행했으며, 농촌새마을운동사업을 추진하여 농촌의 생활환경과 경관의 개선을 시도하는 등, 거점개발의 폐해를 경감하기 위한 국가적 노력을 기울였다.

1990년대 이후 지방자치제도가 부활하고 지역분권과 지역균형발전이 중요한 국가 아젠다로 등장하면서, 중앙정부는 지방자치단체에 예산편성과 정책수행의 권한을 점진적으로 부여하기 시작했다. 이로서 재정운영과 개발사업 등에서 지자체의 행정관리능력이 점차 중시되었다.

2003년 참여정부가 출범하여 지방분권과 국가균형발전을 주요 기조로 혁신클러스터사업과 신활력사업 등 다양한 지역발전사업을 실행했다. 특히 농촌 낙후지역 대상의 신활력사업은 1차와 2차에 걸쳐 6년 동안 실행되었으며, 지역혁신체계 구축과 지역 자체의 사업계획 수립 등을 성과 판단의 기준으로 제시하면서, 자율적 지역발전의 제도화에 중요한 영향을 미쳤다.

한편, 1960년대부터 정부의 거점개발에서 소외된 농촌지역을 중심으로 지역사회를 복원하고 개선하기 위해 사회운동 주도의 지역발전이 모색되었다. 70년대 이후 전국가톨릭농민회와 크리스찬아카데미, YMCA 등 범기독교 사회운동단체들이 중심이 되어 농촌사회에서 농민이 자발적으로 참여하고 주도하는 지역발전사업의 필요성을 제기하였으며, 이를 위해 농민, 농촌지도자 대상 교육과 농촌협동사업, 마을개발사업 등을 시도하기도 했다.

사회운동 주도의 지역발전은 주로 호남지역에서 조직적 기반을 확보하였다. 그중에서 전주교구를 중심으로 조직된 가톨릭농민회가 전북 곳곳의 지역에서 조직적 기반을 갖추어 활동하였으며, 전북의 기독교인 농촌지도자들은 크리스찬아카데미의 농촌사회교육과 부락개발사업에 적극적으로 동참하였다. 이러한 전북지역 농촌사회운동의 시도들은 1979년 크리스찬아카데미 사건과 사회운동 자체의 문제 등으로 역사적으로 단절되었지만, 80년대 후반부터 전국조직으로 확장되던 농민회 활동과 농민운동의 지역정치세력화 시도와 연계되었으며, 이후 진안군과 완주군에서 사회적 경제 프로젝트를 태동하게 하는 경로의존적 조건을 형성하였다.

진안군과 완주군의 지역발전 프로젝트는 비록 지역의 사회·경제·환경적 조건과 출발 시기는 달랐지만, 지역의 여러 사회 행위자 간 협력적 상호작용이 당시 지역사회가 당면한 위기와 문제를 해결하는 계기와 원동력이 되었다는 점에서 공통적이다. 반면, 진안군과 완주군에서는 지역발전에 관여하는 행위자 간 상이한 전략적 동기와 실천이 사회정치적으로 상호작용하면서 지역별로 고유한 발전프로젝트를 형성하였으며, 지역발전을 주도했던 동맹의 조직구조와 운영방식에 차이를 발생시켰다.

우선, 진안군 지역사회는 용담댐 건설로 인구가 대규모로 유출되고 주요 생활중심지가 수몰되자, 2000년부터 단체장과 공공계획가가 주도하여 지역의 자구적 노력으로 위기를 극복하려는 지역발전전략을 시도했다. 이후 국가와 사회, 경제부문의 행위자들이 사회적 경제의 비전을 공유하고 협력하여 마을만들기를 핵심과제로 하는 지역발전 프로젝트를 실행했다. 이를 통해 마을공동체와 지역사회가 주도하거나 행정과 민간이 협력하여 마을만들기 활동, 귀농귀촌인 지원정책과 마을간사제도, 지역사회가 주도하는 지역축제, 지역관광프로그램 등 다양한 자율 프로젝트를 시도하였으며, 지역을 사회경제적으로 활성화시켰다.

한편, 완주군은 공공계획가와 단체장이 주도하고 시민사회가 협력하여 2008년 농업·농촌부문의 발전계획인 “약속프로젝트”를 수립하고, 5년 간 총 약 500억 원의 지역예산을 투자하여, 로컬푸드와 커뮤니티비즈니스를 중심으로 지역발전 프로젝트를 실행했다. 이를 통해 ‘완주로컬푸드협동조합’이 창설되어 지역소농들의 경작활동을 안정시키고 지역에 안전한 식품을 공급하게 되었으며, 지역사회에 여러 마을과 지역 공동체의 참여와 협력을 통해 커뮤니티비즈니스 활동이 활성화되었다.

진안군과 완주군의 지역발전 프로젝트는 해당 지역을 뛰어넘어 전국적으로 주목을 받기 시작했다. 특히 두 지역의 경험은 중고등학교 교과서에 수록되었는데, ‘주민주도 상향식 개발’ 사업의 사례로 진안군의 ‘옴마을가꾸기 사업’이, 일상생활방식을 변화시켜 환경문제를 해결하려는 사례로 완주군의 ‘로컬푸드’가 제시되었다<sup>2)</sup>. 진안군과 완주군의 사례는 중앙정부가 다양한 지역활성화정책을 수립하고, 다른 지역에서 자율 발전을 추진하는데 큰 영향을 미쳤다<sup>3)</sup>.

---

2) 진안군의 ‘옴마을가꾸기사업’은 지학사 고등학교 사회교과서(박윤진 외, 2014: 83)에, 완주군의 ‘로컬푸드’는 지학사 중학교 사회2 교과서(이진석 외, 2013: 107)에 각각 게시되었다.

3) 2010년 이후, 중앙정부 각 부처에서 수립된 지역발전 지원사업에서 사업의 목적을 주민 주도 마을·지역 공동체 활성화 및 지역사회의 역량과 자체사업능력 강화를 제시하고 있는데, 국토교통부의 ‘도시활력증진지역 개발사업에 의한 지역역량강화사업’, ‘도시재생사업’, 안전행정부의 ‘읍·면·동 주민자치회 시범사업’, ‘지역공동체 활성화 사업’과 ‘마을기업 지원사업’, 농림축



진안군과 완주군의 지역발전에 관여해왔던 구성원 중에서, 중앙정부에 비해 지방정부 행위자의 권한과 역할이 강조되었으며, 국가를 포함하여 여러 부문별 행위자 간의 협력적 실천이 중시되었다. 국가와 사회, 경제 부문에서 다양한 이해관계자들이 공동으로 지역발전에 대처하면서, 천편일률적인 토건개발사업 뿐 아니라 다양한 동기와 목적이 반영된 여러 사업과 프로그램이 제시되고 실행되었다.

진안군과 완주군에서 추진된 자율적 지역발전은 정부 주도의 지역발전을 넘어, 지역사회에서 대안적인 정치적 비전으로 인식되는 성과를 올렸다. 그러나 다양한 행위자들이 지역발전에 관여하고 상호작용하게 되면서, 지역에 한정된 자원을 배분하고, 특정한 지역발전 담론을 정치적으로 선점하기 위해 갈등과 경쟁이 벌어지기도 했다. 이로서 지역사회가 협력적 지역발전을 모색하는데 행위자 간 상이한 이해관계와 실천을 협상하고 조상하는 지역정치의 제도화가 중요한 문제로 부각되었다.

진안군과 완주군의 사례는 지역발전을 상이한 정치적 비전들에 열려 있는 개념으로 이해하면서 지역사회가 공동의 비전을 설정하는 과정에서 다양한 행위자들의 사회적 실천과 정치적 상호작용을 중시해야 함을 시사한다. 진안군과 완주군에서 시도되고 제도화된 지역발전 프로젝트는 지역의 역할이 단순한 국가사무대행에서 탈피하여, 지역 행위자들이 동맹을 형성하고 전략적 실천을 모색하는 ‘사회적 생산’의 공간으로 변화하고 있음을 의미한다. 최근 지역 자율, 주민 주도의 지역발전이 국가적으로 장려되고 있는 상황에서, 두 지역의 사례연구는 지역의 사회정치적 동맹이 시도하는 전략과 실천, 지역정치의 중요성과 역할, 그리고 지역사회 구조변동의 동학을 이해하는 실마리를 제공한다.

---

산식품부의 ‘일반농산어촌개발사업에 의한 창조적 마을만들기 사업’, ‘함께하는 우리 농어촌 운동 사업 및 색깔 있는 마을 사업’, ‘농어촌공동체회사육성사업’ 등이 대표적이다.

## 2. 연구 목적

이 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 진안군과 완주군의 지역발전이 동맹과 프로젝트 간 긴밀하고 복합적인 상호작용을 통해 사회적 경제 프로젝트로 진화하고 있음을 밝히는 것이다. 구체적으로 두 지역의 지역발전이 다양한 부문의 행위자로 하여금 지역발전을 운영하는 동맹을 결성하도록 하고, 상이하게 제시된 정책과 사업을 전략적 일관성을 갖춘 지역발전 프로젝트로 변화시키는 과정을 검토하면서, 행위자와 실천 간 역동적 상호작용을 통한 레짐의 진화를 구조적으로 이해하고자 한다.

둘째, 진안군과 완주군의 지역발전 프로젝트가 몇 가지 조건에서 유사성을 공유함에도 불구하고, 지역발전 레짐의 구조적 차이가 발생하게 된 요인을 제시하고 그 원인을 검토하는 것이다. 다시 말해, 두 지역은 전라북도 내 인접한 동일문화권으로 지역 간 상호작용과 지식교류가 빈번하였고, 초기에 지역행정 주도의 하향식 개혁으로 프로젝트를 출발시켰으며, 시·군 기초지자체라는 ‘지역’ 스케일을 발전의 공간적 대상으로 설정하였다는 공통점을 지닌다. 그러나 지역발전 과정에서 진안군의 레짐은 초기 단일중심 구조에서 의사소통적이고 개방적인 구조로 전환되었지만, 완주군은 지속적으로 단일 중심의 구조를 유지하였는데, 지역 간 레짐의 변동 혹은 유지에 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지를 이해하려 한다.

셋째, 사회적 경제를 실현하기 위한 지역발전전략의 정책적이고 이론적인 함의를 제시하는 것이다. 정책적 함의로서, 성공적인 사회적 경제를 구축하기 위한 지역발전전략의 조건을 검토하고, 이론적 함의로서, 공공계획학과 지역발전이론에 사회적 경제에 입각한 지역발전전략이 지닌 함의를 제시한다.

이 연구는 다음과 같은 관점에서 출발한다.

첫째, 이 연구에서 제시한 사회적 경제의 개념은 칼 폴라니가 제시한 이중운동의 관점을 취하는데(Polanyi, 2001: 79-80), 시장경제의 자기조정

적 시도가 불러올 파국적 상황에 맞서, 사회가 스스로를 보호하고 적극적으로 재구성하는 사회-경제 체제를 일컫는다. 사회의 보호와 재구성을 위해 제기된 프로젝트들, 다시 말해, 지역 자치와 민주적 참여, 마을공동체의 자기주도적 발전, 지역경제순환의 강화, 사회적 공공자산의 확대, 사회약자 보호와 복지 등 사회적 동기를 통한 실천들이 지역 사회의 자기 보호와 재구성의 맥락에서 어떻게 전개되고 상호작용했는지 검토한다.

둘째, ‘발전’을 사회적이고 정치적인 구성물로 인식한다. 이러한 관점에 따라 지역발전 과정에서 다양한 정치적 비전의 의사소통과 상호작용, 협력적 계기와 경험의 축적에 따른 사회자본의 증진, 지역발전에 대한 의사결정과 경영의 행위자로서 동맹의 결성 등 지역정치 요인, 그리고 이러한 과정을 통한 ‘아래로부터’ 제도적으로 확립되는 지역발전의 맥락을 중요하게 검토한다.

이러한 연구목적 달성을 위해 다음과 같이 질문을 구체화한다.

첫째, 전국 여러 지역 중에서도 진안군과 완주군에서 자율적인 지역발전 프로젝트가 태동하게 된 역사적이고 사회적인 원인은 무엇인가?

둘째, 진안군과 완주군의 지역발전이 행정 주도의 동맹과 프로젝트로 출발하게 된 이유는 무엇이며, 초기의 행정 주도성이 지역발전이 전개되는 과정에 미친 영향은 무엇인가?

셋째, 진안군과 완주군에서 진안의 ‘마을만들기’와 완주의 ‘로컬푸드’가 지역발전 프로젝트의 핵심과제로 등장하게 된 이유는 무엇인가?

넷째, 진안군과 완주군 지역사회에서 지역발전전략에 대한 수용과 반응은 어떻게 달랐으며, 이후 프로젝트의 전개에 어떠한 영향을 미쳤는가?

다섯째, 지역사회에서 상이한 이해관계에 속했던 행위자들 사이에 정치적인 경합과 갈등이 타협·조정되는 과정은 어떻게 제도화되었으며, 지역정치의 제도화는 레짐의 형성과 변동에 어떤 영향을 미쳤는가?

여섯째, 공공계획은 사회적 경제 프로젝트가 수립되고 제도적으로 정착되는데 어떠한 역할을 수행하였는가?

### 3. 연구 대상과 범위

이 논문은 전라북도 진안군과 완주군의 사회적 경제 프로젝트에 대한 사례 연구를 진행한다. 이 연구에서 두 지역을 사례로 선택한 이유는 첫째, 전국적으로 지역발전 프로젝트를 시도한 여러 지역 중에서도 제도화에 성공한 보기 드문 사례이기 때문이다. 둘째, 특정 부문의 사회집단이 지역발전의 담론과 실행력을 독점한 것이 아니라, 국가와 경제, 사회부문의 여러 행위자 간 협력적 의사소통과 정치적 자기조직화를 통해 지역발전을 전략적이고 능동적으로 추진하는 지역발전 동맹을 형성하였기 때문이다. 셋째, 두 사례 공히 지역발전의 구체적인 경로로서 내생적 지역발전론에 입각한 사회적 경제 프로젝트를 전략적으로 선택했기 때문이다.

이 연구의 공간적 초점은 ‘지역’으로서, 시·군 기초자치단체의 행정력이 미치는 범위와 대략적으로 일치하는 개념으로 설정한다. 그러나 이 연구에서 접근하는 ‘지역’은 지역발전에 관여하는 행위자들이 국가부문에 한정되지 않고, 기존 시·군 경계 내부에서만 활동하지도 않기 때문에 시·군 지자체의 통치 대상인 행정구역과 정확히 일치되는 개념은 아니다<sup>6)</sup>. 이 연구는 지역을 ‘사회적 구성물’로 이해하는데, 이러한 관점은 행정부문을 비롯한 경제부문과 사회부문의 여러 행위자들 간 사회적 실천과 정치적 상호작용을 통해 사회적 관계와 지역의 외연과 경계가 역동적으로 변화되는 과정을 잘 설명한다<sup>7)</sup>.

이 연구의 시간적 범위는 각각 진안군은 2000년에서 2014년으로, 완

---

6) 실제 진안군과 완주군이 서로 인접한 지역이었기 때문에 지역발전이 실행되는 과정에서 사회 행위자들 간의 인적 교류와 상호작용이 활발했다. 특히 완주군의 지역발전 프로젝트에서 제시된 로컬푸드와 도농교류프로그램 등의 세부시책은 인접한 대도시인 전주시와의 사회·경제적 상호의존성을 강화하려 했으며, 심지어 지역 간 행정통합 시도와 연계 추진이 시도되었다.

7) 이 연구의 ‘지역’ 개념은 ‘지리적으로 국지화된 사회적 관계가 전개, 교차하며 상호작용하는 사회적 구성물’(Harvey, 1996: 261; Massey, 1991)이라는 관점에서 접근한다. 지역은 ‘local’로 번역할 수 있는데, 도시와 농촌을 무대로 사회적, 경제적 관계가 국지화되면서 특정 제도와 규약이 형성되고 규정적 영향을 미치는 공간스케일을 일컫는다(McMaster and Sheppard 2004: 1-22; Swyngedouw, 1997).

주군은 2006년에서 2014년까지로 설정했다. 사례 별로 시간적 범위가 달리 설정된 이유는 각각 진안군과 완주군에서 지역발전 동맹이 결성되고, 프로젝트가 시도된 시기가 서로 다르기 때문이다. 두 지역에서 각각 동맹의 결성이 모색되던 시점은 진안군은 2000년이었으며, 완주군은 2006년이 었다. 이 시점으로부터 동맹의 제도화가 진척된 최근 2014년까지를 시간 적 범위로 설정하였다.

다음의 연구흐름도는 두 사례에서 지역발전 행위자로서의 동맹과 실천 으로서의 프로젝트 간 상호작용을 통한 지역발전의 전개 과정을 단계별로 비교하는 틀을 제시한다.

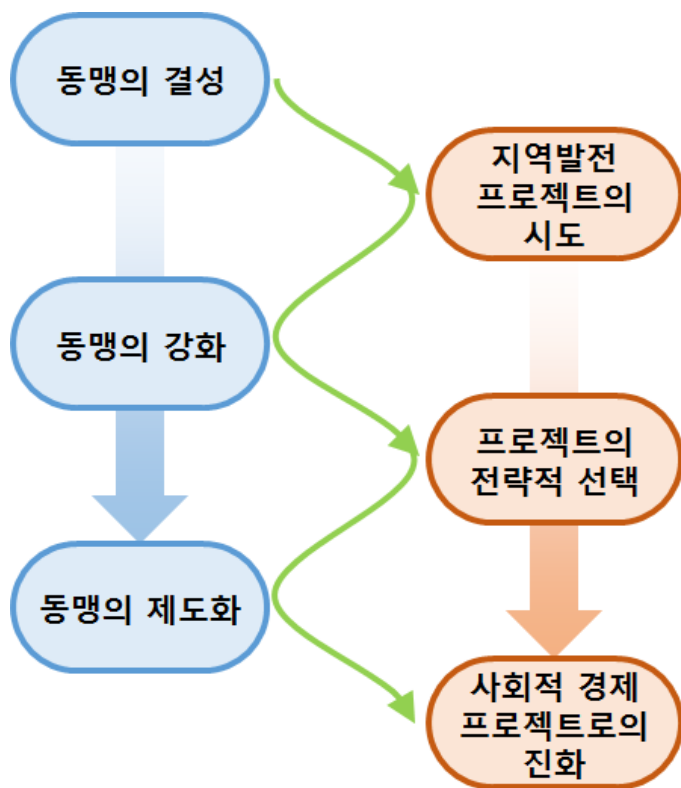


그림 1-1. 연구의 흐름도

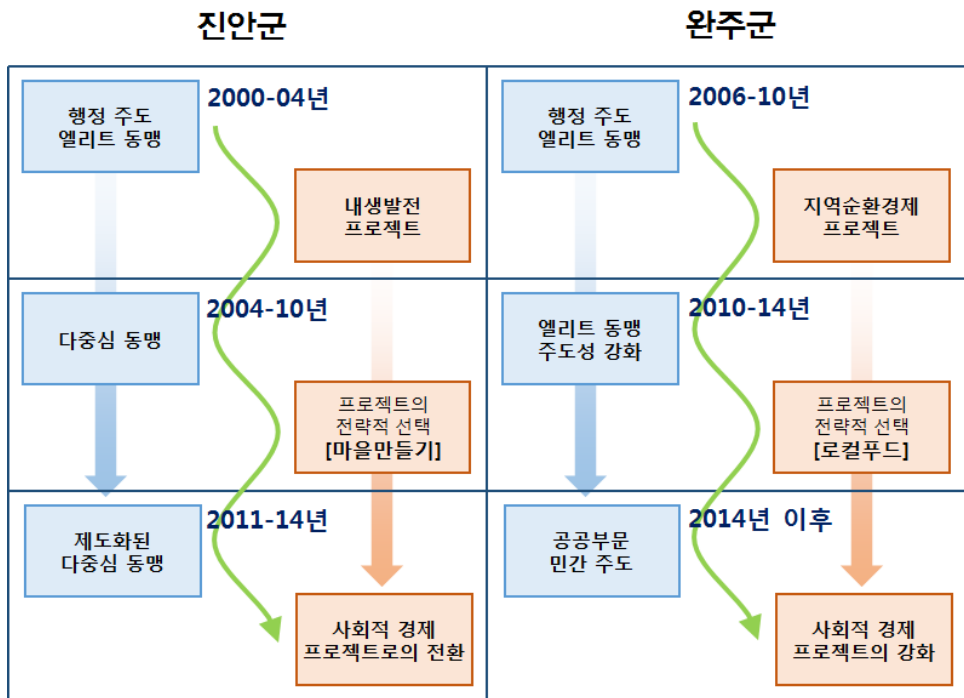


그림 1-2. 지역발전 단계별 전개과정: 진안군과 완주군

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 사회적 경제

#### 1) 사회적 경제의 개념

Polanyi(2001: 45-58)에 의하면 인류문명 전반에서 경제활동은 호혜성과 재분배의 원리를 통해 조직된 인간사회 속에 깊숙이 잠겨 있었다. 경제활동 전반에 화폐가 매개되고, 경제체제를 이익창출의 동기로 작동하는 자기조정체계로 상상하는 지식체계를 갖추게 된 것은 상품시장경제가 본 모습을 드러낸 19세기 이후에 출현한 현상이었다.

19세기 이후 근대사회에서 발생한 큰 위기는 시장을 자기조정체계로 상상하며, 사회에서 이탈하려는 거대한 전환의 과정 가운데서 발생했다. 인간과 자연의 생산물을 이윤창출의 수단인 상품으로 전환시키는 시장경제가 전 지구적으로 확산되면서, 인간 사이의 사회적 관계와 자연환경이 단절되고 사회조직의 파괴가 촉발되었다는 것이다(Polanyi, 2001: 35-44). 다른 한편으로 사회는 시장이 주도하는 상품경제가 ‘사탄의 멧돌’처럼 사회적 실체와 조직, 호혜적 관계를 파괴시키려는 시도로부터 자신을 보호하기 위한 움직임을 발동시키는데, 이러한 일반 경향이 ‘이중운동(double movement)’이다(Polanyi, 2001: 71-80). Polanyi(2001: 79-80)가 제시한 이중운동은 사회가 자신으로부터 분리된 시장을 사회의 통제권 안으로 ‘착근시킴(embedded)’으로서, 사회가 스스로 존속하기 위한 자기보호방식이다.

Polanyi의 이중운동 관점에서 이해한 ‘사회적 경제’는 호혜적이고 민주적으로 형성된 사회적 관계(호혜성)와 나눔과 돌봄에 의한 재분배(재분배), 사회적 필요에 의한 생산(가정경제의 원리) 등 사회적 동기에 따른 행위가 사회 전반의 보편적 원리로 작용하면서(Polanyi, 2001: 45-58), 영리

적 경제행위를 사회적 통제 아래 두는 사회-경제 체제이다. 따라서 ‘사회적 경제’는 그간 상품시장을 근간으로 하는 자본주의경제체제를 지탱해왔던 국가-시장 동맹이 초래한 실패를 극복하면서, 호혜와 연대에 기반을 둔 사회 전반의 총체성을 확립하기 위한 사회적 실천의 필요성을 제기한다.

Polanyi는 이중운동 개념을 주로 필연적으로 작동하는 운동의 일반법칙의 관점으로 이론화하기 위해 시도했다. 그러나 이론-추상적 논의에만 국한된 설명방식은 역사적 서사가 당도하게 되는 필연적인 귀결이라는 환원주의적 논리로 그를 위험성 또한 내포하고 있다. 사회적 관계를 복원하고 사회·공간적 관계의 통합성을 재구성하려 시도하는 행위자는 누구이며, 어떠한 이해관계와 목적에 따라 기존의 사회적 관계를 문제시하고 새로운 관계로 전환시키려 시도하는지, 그 사회적 실천이 조직되고 구성되어 왔던 제도적 대상은 어디였으며, 구체적으로 어떤 사회 계층과 집단, 세력들을 대상으로 교섭을 시도하고 실천의 정당성을 획득하려 했는지 등 현실 사회적 과정과의 상호작용 속에서 검토될 필요가 있다. 추상과 구체, 거시와 미시의 변증법적 상호작용을 포괄하는, 이론적이면서 동시에 실천적인 탐색이 요청되는 것이다.

요컨대, 사회적 규범과 호혜적 관계에 따라 활동하는 사회적 행위자들이 구체적 상황에서 어떻게 자기조직화하고 어떠한 전략을 통해 사회를 보호하고 통합하려 했는지, 그리고 이러한 실천을 통해 ‘사회적 경제’가 현실적으로 구현된 구조적 형태와 제도적 경로는 무엇인지에 대한 통합적 접근이 제시될 필요가 있다.

## 2) 사회적 경제의 실천

사회적 경제를 현실 사회운동으로서 가능성을 탐색하고 구체화했던 시



도는 1960년대 유럽에서 활발하게 전개되었다. 제2차 세계대전이 끝난 이후 공고히 확립되고 있던 자본주의체제에 대한 대안적 전환운동의 성격이 강조되었는데, 노동자 자주관리조직 및 협동조합, 결사체운동 등 다양한 조직형태로 발전하고 있었다. 그러나 1970년대 찾아온 글로벌 경제 위기로 포드주의 대량생산체제와 케인즈 복지국가 레짐이 한계에 봉착하고, 뒤이어 국가 중심의 사회적 재분배체제에 한계가 도래하면서, 사회적 경제를 시민사회와 노동계급의 자율적 사회운동으로 이해하면서 대안적인 생산양식을 마련하고 분배의 문제를 해결하려는 사회운동으로 확장했다(김성윤, 2013).

이러한 역사적 경과를 통해, 사회적 경제는 영리적이고 비영리-사회적인 동기를 동시에 추구하는 경제조직이나 결사체의 경제활동, 다시 말해 사회적 기업이나 협동조합, 공제조합, 결사체 등 행위자들에 의한 사회적 실천으로 이해하는 흐름이 확립되었다(Defourny and Develtere, 1999). 이중 사회적 기업은 1960년대 말 이탈리아의 사회연대협동조합 운동에서 시작되어 70년대 이후 유럽으로 확산되었다. 사회적 기업은 협동조합(cooperative), 상호공제조합(mutual insurance), 결사체(association) 등을 다양한 형태를 포괄하는데, 비영리적 활동에 참여하거나 사회적 목표와 동기에 따라 활동하면서 동시에 내부의 운영이 민주적 의사결정구조를 갖춘 기업으로 정의된다. 사회적 기업은 나라 별로 처한 사회경제적 조건과 상황에 따라 다양한 형태와 활동방식으로 발전해왔다(김신양, 2011). 이 중에서 각국의 사회적 기업의 유형을 연구해왔던 EU의 EMES(L'Émergence des Entreprise Sociales en Europe)는 특히 유럽의 사회적 기업을 상품, 서비스 판매를 통해 이익을 창출하는 영리적 목표와 지역사회 공헌 등 사회적 목표 간의 합리적 조정을 추구하는 경제조직으로 발전해왔다고 지적한다(Defourny, 2010). 협동조합은 사회적 기업의 대표 형태로 주목받고 있는데, 조합원 공동출자에 따른 공동소유와 이익의 공동분배를 강조하면서, 이익창출을 위한 영리적 경제활동을 부차적인 것으로 보고, 오히려 사회적 목표 설정과 기업운영에 대한 공동책임을 기업

운영의 가장 중요한 우선순위로 설정하는 기업 형태로 정의된다. 즉, 현실 사회운동으로서 사회적 경제는 애초에 자본주의적 상품시장경제의 대안으로서 출발하긴 했지만, 구체적인 사회운동으로 발전해오면서 주요 경제행위자로서 사회적 기업과 협동조합이 설정되었으며, 기업이 영리활동을 추구하는 가운데서도 사회적 책임과 윤리적 소비를 강조하는 경향을 띄게 된다.

사회적 경제의 활동영역은 시장경제와 국가통치가 미처 포괄하지 못했던 다양하고 상이한 영역들로서, 복지서비스와 사회적 고용 창출, 환경, 문화, 지역발전 등 각 사회가 처한 상황과 조건에 따라 다양하게 모색되었다. 이러한 영역은 시장경제와 국가통치가 포괄하고 주목하지 못했으나 사회적 경제의 실천을 통해 적극적으로 발견되고 창출되면서 비영리경제활동이 중시되는 별도 제3의 영역, 이른바 제3섹터로 통칭되었다(김영철, 2011; Defourny, 2001). 제3섹터 논의는 사회적 경제를 영리기업이 진출하여 이윤창출이 어려운 한계화된 시장부문을 담당하거나, 국가의 공공서비스로부터 무의식적 혹은 의도적으로 배제되어온 잔여적 영역을 대상으로 하는 별개의 경제활동으로 인식하는 경향을 반영한다. 이러한 논의에 대해, 사회적 경제를 국가 통치가 확장되지 못하고, 시장이 이윤창출을 포기한 별도의 영역을 담당하는 역할로 한정짓는다는 비판도 제기되었다(노대명, 2010; Lipietz, 2001).

요컨대, 현실 사회운동으로 논의되고 있는 사회적 경제 개념은 주로 사회적 기업 등 경제행위자들의 활동 자체로 인식되거나, 시장경제와 국가통치의 확장이 제한된 한계영역, 다시 말해 사회적 약자와 저소득계층 대상의 사회서비스 개념으로 접근되고 있다. 제3섹터론으로 대표되는 사회적 경제 논의는 ‘사회적인 것’을 시장경제에 입각한 영리적 경제활동과 국가의 통치행위를 제외한 잔여부문으로 이해하는 접근방식인 것이다. 반면, 애초 Polanyi가 제시한 사회의 개념은 이러한 최소주의적 접근과는 달리, 영리적 경제활동과 국가의 통치행위가 깊숙이 잠겨있는 총체적인 실체로

인식된다. 따라서 Polanyi의 관점에서 이해한 사회적 경제는 사회와 경제, 국가 간 변별적 구분이 아닌 이에 대한 통합적 비전으로서의 이중운동, 다시 말해, 시장경제와 국가통치를 사회의 내부로 끌어와 사회의 총체성을 회복하려는 전략적 기획의 필요성을 제기한다.

### 3) 사회적 경제와 지역발전

사회적 경제는 전지구적 규모와 국민국가에서부터 지역과 마을까지 상이한 공간스케일에서 현실사회운동이나 발전프로젝트의 일환으로 다양하게 검토되었다. 국제적 교역과 금융 자유화에 따른 글로벌 경제활동에서 공정무역을 비롯한 호혜적인 경제활동을 강조하거나, 국민경제 하에서 국가와 시민사회 간 연대와 협약을 통해 경제활동의 민주화를 추구하고 공공복지서비스를 강화하려는 실천 또한 사회적 경제의 범주로 접근되었다(Eme, Laville, and Marechal, 2001).

이 중에서도 사회적 실천으로서 사회적 경제가 적합하다고 여겨지는 지리적 대상은 단연 지역이었다. Defourny와 Pestoff(2008)는 사회적 경제를 국가-시장 영역 바깥의 제3섹터에서 존재의 근거를 찾으면서, 이에 대한 대립항으로서 지역-사회 영역의 가능성에 주목했다. 사회적 경제를 사회개혁운동의 일환으로 선도적으로 제기하고 실천해온 경험을 축적해온 유럽에서도 실업과 사회적 배제, 기반산업의 쇠퇴, 지역공동체의 해체 등 문제에 대응하기 위한 사회적 실천과 협력이 지역사회를 배경으로 시도되는 경우가 대부분이었다(엄한진 외, 2011; 김영철, 2011).

유럽에서 사회적 경제의 주요 성공사례로 여겨졌던 지역은 이탈리아의 ‘에밀리아-로마냐 주’를 꼽을 수 있다. 이 지역은 시민사회에 형성된 호혜적인 규범과 풍부한 교류, 시민참여에 의한 수평적 네트워크가 산업과 노동 간 상호신뢰를 증진시켰으며, 이를 통해 개별영리활동 보다는 시민사회

의 연대와 공적가치와의 조화를 모색하는 경제활동이 주도하게 되었다고 평가받는다(이재열, 1998; Putnam, 1993).

그렇다면, 글로벌이나 국민국가 등 다른 공간스케일에 비해 지역이 사회적 경제의 지리적 대상으로서 관심을 받았던 이유는 무엇일까? Putnam(1993)은 지역사회에 수평적으로 교차된 거미줄 네트워크의 심화와 확대가 사회자본 증진에 기여하여 지역의 제도적 능력을 도약시킬 것으로 생각했다. 지역스케일이 지니는 고유한 장점은 일상적이고 지속적인 교류와 대면접촉에 의한 사회적이고 집합적인 상호작용이 가능하다는 점인데, 이것이 일종의 긍정적 외부효과를 창출하여 사회자본의 증진에 유리한 조건을 형성한다고 본 것이다(김영철, 2011).

요컨대, 생활세계로서의 지역은 다소 사회학적 상상력의 동원을 필요로 하는 국가 혹은 지구촌과 같은 ‘상상의 공동체’에 비해, 사회적 행위자 간 호혜적인 상호작용과 실천이 용이하게 발현될 수 있는 공간적 대상으로 여겨졌다. 반면, 지역스케일 또한 상이한 이해관계와 정치적 비전 사이의 갈등과 경합이 잠재해 있는 영역이고, 일상생활 내부의 미시적 권력관계 또한 무시할 수 없는 요인이다. 게다가 지역사회에 뿌리 깊게 형성된 문화적 환경이나 경제생활, 지역정치 등과 같은 지역스케일의 구조적 조건을 개선하고 전환시켜야 할 필요가 있을 경우, 이는 장기간에 걸친 전략적이고 문화적인 실천을 필요로 하는 장소이기도 하다(Putnam, 1993).

이러한 관점에서 지역 수준에서 사회적 경제를 활성화하기 위한 사회적 프로젝트의 필요성이 제시되기도 했다. 지방정부와 시민사회, 민간기업 등 행위자 간 민주적 참여로 협력거버넌스를 형성하고, 사회적 기업과 협동조합 등 경제행위자를 육성하는 가운데, 내생적 지역발전으로 사회적 경제를 활성화하려는 가능성도 탐색되고 있다(엄한진 외, 2011, 김영철, 2011).

## 2. (신)내생적 지역발전

### 1) 내생적 지역발전 이론

19세기 유럽에서 확립된 기술혁신과 산업화를 통한 경제성장과 근대 민주주의의 진전, 이를 제도적으로 뒷받침하는 근대국민국가 모델은 20세기 후반까지 전 세계가 수용한 발전의 일반적 형태였다. 특히, 제2차 세계대전 이후 사회재건에 나선 여러 국가들은 UN이 제시한 국민총생산(Gross National Product) 등의 양적 지표를 국가 간 발전을 비교하는 척도로 받아들이고, 세계시장에 편입되기 위한 경쟁에 돌입하게 되면서 국가의 발전 개념은 지구적으로 확산되었다(Cowan and Shenton, 1996). 다시 말해, 19세기에 유럽에서 태동하여 20세기 전반에 걸쳐 세계적으로 확립된 발전의 개념은 자본주의와 산업사회로의 전환 과정을 관리하면서 동시에 이에 따르는 사회적 혼란과 갈등을 방지하기 위한 목적에서 실행된 근대국민국가의 프로젝트였다(McMichael, 2012: 2-3).

제2차 세계대전 이후부터 1970년대 초반까지 국가는 국토 전반에 걸쳐 산업의 지리적 거점을 구축하고, 시민권적 사회계약에 입각한 사회적 재분배를 확립하는 케인즈주의적 발전프로젝트를 주도적으로 운영해왔다(McMichael, 2012:49-53). 그러나 1970년대 세계경제의 위기가 도래한 이후 정부의 재정능력이 약화되면서 국가 주도 발전프로젝트의 축소와 해체가 빈번하였다. 세계경제의 침체와 국가재정의 위기는 곧바로 지방정부와 지역사회에 부정적 영향을 끼치게 되었는데, 여러 지역과 도시들이 성장 공백과 경제 쇠퇴에 처하게 되면서, 주로 국가재정 지원과 외부자본 투자에 의존하던 지역발전 프로젝트들이 중단되었다(Brenner, 2004:161-171).

1970년대 후반부터 미국과 서유럽의 지방정부들은 국가를 대신하여 경제 위기의 급박한 상황을 해결하고, 신성장의 활로를 찾아내기 위한 자구적인 노력을 시도하게 된다. 지역의 탈산업화와 경제쇠퇴를 극복하기 위

해 지역 기반의 기술혁신과 노동개혁 등 산업활성화를 핵심으로 하는 경제재건정책이 제시되기 시작했다. 학계에서도 혁신환경(innovative milieu)과 신산업공간(new industrial space), 산업클러스터(industrial cluster) 등 장소 기반의 사회경제적 환경 조성을 핵심으로 하는 신성장이론을 대안적인 지역발전전략으로 검토하기 시작했다(Moulaert & Sekia, 2003; Porter, 1998; Cooke, 2006). 이러한 신성장이론은 국가적 아젠다로 설정되어 기존 전통 산업도시를 대체하여 첨단산업과 금융, 고급서비스 산업 중심의 지역혁신 거점을 구축하려는 국가적 발전프로젝트를 뒷받침하는 성장담론으로 활용되기도 하고, 지역적 차원에서 지방정부와 지역사회의 자구적 노력으로 지역산업을 신성장기반으로의 전환을 시도하는 지역발전 프로젝트를 촉발하기도 했다. 지역경제를 타개하기 위한 정치적 동맹으로서 지역의 다양한 사회세력과 계급 간 연대를 통한 지역성장연합의 구성을 시도하게 된 것도 이 무렵부터였다.

이러한 신성장이론 중에서도 지역의 내생적 발전(endogenous development)<sup>8)</sup> 이론은 지역이 국가나 외부의 지원에 전적으로 의존하지 말고 지역 내부의 자원을 효율적으로 동원하고 지역 주민과 공동체가 주도하고 행정이 협력하여 자구적이고 자율적인 노력으로 지역 스스로 성장의 조건을 창출해야 한다는 관점이다(박경, 2008; OECD, 2006; Brenner, 2004). 내생적 발전 이론은 1990년대 중반 국내 학계에 소개되었는데(한표환, 1997; 황한식, 1995; 양영철, 1995), 2000년 이후 참여정부의 신활력사업 등을 비롯한 중앙정부의 국토균형발전 전략에 반영되는 등 지역사회가 지역의 문제를 자율적으로 해결하는 대안적 지역발전방식으로 제기되었다(구자인 외, 2011; 박경, 2008; 2005; 1999, 박진도 외, 2000).

---

8) 내생적 발전은 영문 'endogenous development'에 대한 번역어로서, 일본 학계에서는 '내발적(內發的) 발전'이란 용어를 사용하고 있으며, 일본의 내발적 발전론을 국내에 소개한 학자들도 이 표현을 사용하고 있다. 따라서 현재 국내 관련 연구에서는 '내생적 발전'과 '내발적 발전'이 혼용되고 있는 상황이다. 특히 진안군에 내생적 지역발전 프로젝트를 제안하고 실행한 유정규와 구자인 등 공공계획가는 지역사회에 '내발적 발전론'이란 용어를 제시하여 '내발적 발전'이 보편적으로 활용되고 있다. 이 연구에서는 endogenous development에 대한 서로 다른 두 가지 표현을 '내생적 발전'으로 통일하여 사용하도록 한다.

지역의 내생적 발전 전략이 모색된 곳으로 서유럽의 산업도시를 들 수 있다. 1970년대 전 지구적인 경제위기와 산업재편을 통해 급격한 지역경제 쇠퇴를 경험한 서유럽의 전통 산업도시들은 지역 차원의 공동의 상황 인식과 신속한 협력, 신뢰를 통한 사회적 상호작용, 집합적 문제해결능력 등 사회자본을 증진하여 지역경제가 당면한 위기와 문제점을 극복하려 시도했다. 서구의 내생적 발전 전략은 쇠퇴한 산업도시 혹은 주변지역에서 지방정부의 공공지출에 필요한 재정 확보의 문제를 해결하고, 지역경제를 자구적 노력으로 재건하려는 시도를 뒷받침하기 위한 담론적 기반으로 검토되고 제시되었던 것이다(Brenner, 2004).

서구의 내생적 지역발전 전략이 세계경제 쇠퇴로 인한 중앙정부의 재정감소와 국가의 공공지출 축소에 맞서 지역산업을 활성화하고, 신성장동력을 확충하기 위한 경제재건 프로젝트로 출발했다면, 일본의 내생적 발전 전략은 주로 농산어촌지역에서 새로운 사회발전의 활로를 찾기 위해 경제와 문화, 환경을 통합적으로 개선하려는 동기에서 출발하였다. 1960-70년대 일본의 고도 성장기에 일본의 지자체들은 일반적으로 주로 굴지의 대기업의 지역 투자와 정부의 산업단지 유치를 통해 지역고용과 생산을 성장시키는 발전 전략을 선택했는데, 이러한 방식은 지역에서 생산된 부가가치가 본사가 입지한 대도시로 유출되고, 오히려 지역고용이 비숙련노동인력 중심으로 재편시켜 지역경제의 성장기반을 약화시켰으며, 대규모 공업단지의 환경오염과 농촌정주지의 해체를 초래했다는 비판이 제기되었다(中村剛治郎, 1977: 박경 2008 재인용). 이러한 상황에서 지역의 사회운동가와 개혁적 정치인, 연구자들이 중심이 되어 기존의 지역발전 패러다임이 제기하는 문제점을 고발하고, 지역 사회의 내부 역량에 의존하는 새로운 지역발전을 대안담론으로 제시하였다. 이를 통해 일본의 내생적 지역발전 전략은 지역사회가 스스로 사회 약자 보호와 복지서비스, 환경보호 등을 주도적으로 나서서 해결한다는 사회운동적 지향과 강력하게 결합되었다(박경, 2008).

## 2) 신내생적 지역발전 이론

내생적 발전 이론에 입각한 지역발전전략이 지역 스스로의 역량에 의한 자립 기반 구축이라는 다소 독립적이고 자기폐쇄적인 목표를 추구했다면, 신내생적 발전론에 입각한 지역발전 전략은 외부의 정치와 제도, 자본 등을 어떻게 역동적으로 활용하여 지역이 자기발전에 대한 통제력을 확보할 것인지에 더욱 관심을 두는 관점이다(김태연 외, 2012). 즉, 신내생적 지역발전은 “지역외부의 요소들이 지역발전에서 중요한 역할을 한다는 점을 인식하고 이를 적극적으로 활용하지만, 여전히 발전의 전 과정은 지역의 내생적 잠재력에 근간을 두는 발전”으로 정의된다(Ray, 2006). Lowe(1996)에 의하면, 지역의 사회경제적 발전은 내부와 외부의 힘이 함께 상호작용하고 있기 때문에, 지역의 내부와 외부를 이분법적으로 구분하여 내부의 힘만으로 지역의 발전을 추동하려는 시도는 잘못된 것이라고 주장한다. 즉, 지역발전의 핵심은 지역 스스로 발전의 전 과정을 운영하고 지역의 이익을 위해 필요한 조치를 위하는 지역의 능력을 확장하려는 노력, 즉 지역의 경제적이고 정치적인 제도 구축이 중요하기 때문이라는 것이다.

신내생적 발전 이론은 지역의 경계를 뛰어넘어 지역 내부의 자원과 파트너십 형성과 더불어 지역 외부의 정부지원과 기업투자, 여러 지역 간 협력 등을 강화하는 다중적인 네트워크를 형성할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 탈경계적 네트워크는 지역 내외부에 산개한 자원을 연결하여 지역 발전에 효율적으로 동원하는 능력을 향상시키고 지역발전에 소요되는 비용과 노력을 최소화하는데 기여할 수 있다. 따라서 신내생적 발전 전략의 성패는 지역이 내부와 외부 사이의 역동적 상호작용을 중재하고 주도할 수 있는 역량을 확보하는 것에 달려 있으며, 따라서 이러한 중재시스템으로서 지역거버넌스의 구축이 중요한 과제로 제시된다.

지역의 내생적 발전과 신내생적 발전 이론은 공히 역외 자원에 대한 의존도를 줄이고 지역 내부의 인적역량을 비롯한 유무형 자산에 대한 활



용도를 높인다는 측면에서 유용한 개념으로 평가되었다. 그러나 이에 대한 비판도 제시되었다.

첫째, 내생적 발전 이론이 지역사회의 내생적 역량 형성과 자기주도적 발전을 규범적인 차원으로만 인식하면서 지역발전의 낙관적 희망을 강화할 위험이 있다는 점이 지적되었다(구자인 외, 2011). 지역이 국가적 산업 재편과 세계적 경기변동과 같은 거시적 외부환경의 변화를 예측하고 대응하는 능력은 지역 내부의 인적역량 증진을 통한 자구적 노력만으로 얻어질 수는 없다는 것이다. 오히려 중앙정부의 체계적인 지원과 지역의 자구적 발전 노력을 통해 얻어지는 후천적 학습의 결과이기 때문에 지역의 내생적 발전 전략은 온전히 지역만의 독립적인 프로젝트가 아니라, 국가와 지역 간 장기적이고 전략적인 상호작용을 통한 협력적 프로젝트로 운영되어야 한다는 것이다.

둘째, 내생적 발전 전략을 추진하는 가운데 지역혁신체계 혹은 클러스터 구축과 같은 신산업전략 측면이 지나치게 강조된다면, 엘리트 동맹 주도의 성장주의적 특성과 지역 내부의 불균등한 권력관계, 지역민주주의의 약화를 구조적으로 용인할 수 있다는 비판 또한 제기되었다. 다시 말해, 지방정부가 혁신인재 유치와 혁신산업 투자에 지역자원을 선별적으로 활용하고 성장주도적 정책을 확립하게 되면, 사회약자들의 복지와 참여기회가 박탈되고, 상이한 계층과 사회집단 간 사회적 포섭과 배제의 이중구조가 출현할 우려가 있다는 것이다(박경, 2008; MacLeod, 2001; Lovering, 1999).

### 3) 신내생적 지역발전과 사회적 경제

지역발전의 경로 설정에 대해 (신)내생적 발전 이론에서 논의되었던 핵심 개념은 지역의 자구적 노력으로 장소 기반의 발전동력을 구축하는

것이였다. (신)내생적 발전 이론은 발전을 추진하고 운영하는 지역사회 행위자들의 자기주도적 역할과 이들 간의 상호의존적인 관계 형성을 강조한다는 점에서 실현가능한 지역발전의 경로를 구체화하는데 도움을 주었다. 그러나 앞서 논한 바와 같이, 내생적 발전과 관련된 논의들은 구체적인 발전경로를 단정적으로 제시하기 보다는 성장지향적 발전과 사회주도적 발전 등 다양한 정치적 비전의 가능성이 놓여 있는 열린 개념이였다. 특히, 세계경제와 국민경제가 국가적 규제로부터 탈주된 시장 주도적 경쟁질서로 전환되는 상황에서, 성장지향적 경쟁질서에 편입되거나, 시민의 사회적 권리 보호와 호혜적 관계 회복을 중시하거나, 혹은 절충적 방식 중에서 어떠한 경로를 선택할지의 여부는 지역사회 행위자들이 지역의 사회경제적 환경을 이해하고 특정한 문제해결방식을 제시하는 집합적 의사소통과 상호작용의 과정, 다시 말해 지역정치의 문제와 깊이 결부되어 있다.

따라서 ‘발전’은 일종의 사회적이고 정치적인 구성물로서, 세계와 국가, 지역 등 다양한 공간스케일에서 활동하는 사회세력 혹은 다양한 세력 간 연합이 사회와 경제, 공간을 특정한 방식으로 조직하거나 성장시키기 위해 만들어낸 사회적 질서로 이해하는 관점이 타당하다(McMichael, 2012). 발전을 이러한 관점으로 이해하게 되면, 첫째, 발전에 관여했던 행위자들의 상이한 동기와 목적이 발전을 사회적으로 구성하는데 어떠한 방식으로 작용했는지를 탐색하도록 한다. 다시 말해, 상이한 이해관계가 정치적 협상과 타협을 통해 조정되어 가면서, 사회와 경제, 공간을 특정한 방식으로 조직하거나 성장시키는데 합의와 협력을 창출하게 되는 원인과 요인이 무엇인지를 검토할 수 있는 것이다. 둘째, 사회적으로 조직되고 제도화된 발전이 행위자 간 자기조직화에 미친 영향, 다시 말해, 지역에서 행위자 간 상이한 이해관계가 어떠한 방식으로 정치적으로 조정되어 왔으며, 다양한 사회세력이 협력과 연대를 통해 지역 발전을 추진하는 동맹을 어떻게 역사적으로 형성해 왔는지를 탐색하도록 제시한다.

이러한 관점에서 사회적 경제에 입각한 지역발전은 사회 행위자 간 민

주적 참여와 상호의존적 관계의 형성, 사회복지·부조, 사회약자 보호 등 비영리적이고 호혜적인 경제부문의 육성, 사회연결망과 인적역량의 복원과 증진 등 사회 스스로의 자구적 보호와 재구성을 위해 추진되는 발전경로로 이해할 수 있다. 만일 특정한 지역발전의 경로가 사회적 경제를 지향하도록 설정되어 왔다면, 이러한 과정에서 지역정치 내부 행위자 간 이해관계와 실천의 동기에 따른 정치적 경합과 조정, 혹은 행위자 간 협력과 연대를 통한 동맹 형성이라는 사회정치적 전개 과정을 구체적으로 어떻게 이해할 것인지가 관건이 된다. 따라서, 동맹과 프로젝트 간의 상호작용이 지역사회의 구조적 변동에 미치는 영향을 어떠한 방식으로 이해할 것인지에 대한 분석적 논의로 옮겨갈 필요가 있다.

### 3. 레짐 이론

#### 1) 레짐의 개념과 연혁

레짐이론은 테러와 외교, 기후변화 등 국제관계, 국가정치의 의사결정 구조, 특정산업부문의 생산양식 등 세계와 국가, 지역·도시 등 다양한 공간스케일에서 벌어지는 사회현상들을 설명하기 위해 시도되었다. 레짐이론은 주로 상이한 행위자 사이에 특정한 문제해결을 위한 의사소통과 합의, 협력이 어떠한 절차와 방식을 통해 구조화되는지를 이해하는데 관심을 가졌다. 국가와 사회에 따라 상이한 사회 행위자들 간에 갈등과 경쟁, 혹은 협력 등 다양한 정치사회적인 결과가 창출되는 원인으로 그 사회가 구축해온 레짐의 제도적 차이를 제시하는 연구들이 발표되었다.

레짐은 “상호의존적 관계에 영향을 미치는 통치배열의 집합”(Keohane and Nye, 2001: 19; 1987), “암묵적 혹은 명시적으로 확립된 일련의 법칙과 규범, 조정, 의사결정절차”(Krasner, 1983), 혹은 “제도적 자원에 접근가능한 여러 사회 세력들이 상대적으로 안정화된 협력관계를 창출하면서, 통치적 의사결정을 위한 지속적인 역할을 수행하는 체계”(Stone, 1989: 4) 등으로 정의되었다. 국내 연구에서도 레짐에 대한 개념 정립이 시도되었다. 그 중에서도 최장집(2005)은 “정책결정과정을 규정하는 구조적 틀”로 정의하면서, “정책주도자들의 가치와 이념, 이를 이론화하고 체계화하는 독트린, 이를 실현하기 위한 정책수단, 정책결정의 정치·사회적 결과”를 포함하는 개념으로 제시했다.

레짐이론은 국가와 사회별로 고유하게 형성해온 레짐 사이의 위상과 특성에 대한 비교연구에 유용하게 활용되었다. 심지어 생산과 정치, 복지 등 각기 다른 사회부문에서 형성되고 변화되어 온 레짐들 간의 상호보완적 관계를 분석하고 위상학적으로 비교하는데도 활용되었으며(이주하, 2010), 지구와 국가, 지역·도시 등 상이한 공간스케일 간의 사회·공간적 상호작용과 장소의존적 이해관계에 따른 행위자 간 경합과 갈등, 동맹 등

정치적 과정을 구조적으로 이해하는데 활용되기도 했다(박배균, 2013: 168-197; 2009).

## 2) 레짐 이론과 지역연구

지역연구에서 지방정부와 다양한 비행정 행위자들 간에 형성된 협력적 관계의 효용과 실효성을 모색하기 위한 학문적 접근이 이루어졌다. 특히, 미국의 대도시를 배경으로 도시 행위자들이 도시가 당면한 문제에 대처하기 위해 민관협력관계와 같은 사회정치적 동맹을 조직하고 도시의 다양한 자원을 동원하여 도시개발 등의 특정한 공간프로젝트를 시도하는 과정을 도시 정치의 관점에서 이해하려는 시도들이 학문적으로 발전해 왔다. 이러한 흐름 중 대표적으로 도시의 ‘성장동맹(growth machines)’과 ‘도시레짐(urban regime)’ 논의를 들 수 있다(Lauria, 1997).

이 중에서 Logan과 Molotch(2007)<sup>9)</sup>가 제시했던 성장동맹 논의는 미국 도시에서 부동산 개발, 자본투자와 기업활동 지원 등의 정책수단을 활용했던 민간기업과 지역언론, 정부조직 간 형성된 친성장 동맹을 일컫는 개념이었다. 특히 이들은 도시정부의 최우선 목표가 경제성장을 통한 도시 발전으로 수렴되는데 영향을 미쳤던 통치체제의 형성과 변화에 관심을 두었다. 도시의 부동산임대사업자와 지역언론, 도시기반시설 운영과 관련된 공공기관, 지역대학 등 다양한 이해관계자들이 도시의 경제성장이라는 공통의 이해관계를 매개로 도시정치의 주요 행위자로 부상하고 성장동맹을 형성하게 된 과정을 추적하면서, 이들이 도시 전반에 대한 통치를 확립해 가는 방식을 설명했다.

반면 Stone(1989)을 비롯하여 Elkin(1987), Fainstein과 Fainstein(1983)

---

9) Logan과 Molotch가 저술한 기념비적 저작인 ‘Urban Fortunes: The Political Economy of Place’는 1987년에 초판이 출간되었으나, 2007년에 20주년을 기념하여 새로운 내용이 보완되어 재출간되었다.

등에 의해 발전되어온 도시레짐이론은 지역의 정치적 동학과 행위자 간에 형성된 제도적 관계에 관심을 두었는데, 미국 내 대도시들이 역사적이고 공간적인 발달 과정에서 도시별로 제도적으로 확립해온 레짐을 유형화하여 도시 간 상호비교를 위한 개념틀로 활용하고자 했다. 지역연구에서 도시레짐이론은 단순히 통치하는 주체가 누구인지에 대한 관심('who rules')을 넘어, '행위의 능력(capacity to act)'과 '통치행위(govern)'와 같이 레짐이 수행하는 특정한 사회기능과 더불어, 이를 수행하는데 관여해온 권력 관계를 분석하는데 관심사를 확장했다.

이 중에서 Stone(1989: 8-9, 229)은 도시와 지역 정치의 유용성과 잠재적 가능성을 탐색하기 위해 레짐이론을 활용했는데, 주요 관심사는 상이한 사회부문의 행위자들이 지역사회가 당면한 문제를 해결하기 위해 동맹을 형성하는 과정에서 전개되는 내부적 동학을 이해하는 것이었다. 특히, Stone(1989: 9)은 아틀란타의 도시정치와 지역경제에 대한 연구에서 레짐이론을 적용했는데, 행정과 비행정 행위자 간에 형성된 비공식적이고 불확실한 동맹이 어떻게 하여 지역사회 전반에 도시발전에 대한 담론을 주도하고 지역사회를 정치적으로 동원하게 되는지를 이해하고자 했다.

Stone(1993)은 단지 도시경제 활성화를 위한 부동산개발 등 영리적 프로젝트뿐만 아니라 다양한 도시문제를 해결하려는 동기와 전략에도 관심을 가졌는데, 시민권 확대나 사회적 약자의 복지서비스공급 등 다양한 역할을 수행하는 레짐이 출현할 가능성을 제기하기도 했다<sup>10)</sup>. Stone(2005)은 특정 레짐에 의한 사회적 통제가 사회 전반에 긍정적인 영향을 가져올 수도 있다고 주장했는데, 사회의 행위자들이 공동의 레짐을 구축하게 되면 상이한 정치적 비전이 경쟁하는 상황보다 사회 전반의 효용이 증진될 수도 있기 때문이었다. 즉각적 금전 보상 등 영리적 이해관계가 매개되지 않더라도 지역발전에 대해 형성된 공동의 목표가 긍정적인

---

10) Stone는 도시레짐의 위상에 따라 발전(development) 레짐, 현상유지(maintenance) 레짐, 중간계급 개혁(middle-class progressive) 레짐, 하층계급 기회 확장(low-class opportunity expansion) 레짐 등 다양한 형태의 존재가능성을 예시했다.

사회발전의 토대가 될 수 있다는 것이다.

결국, Stone으로 대표되는 자유주의적 도시레짐이론은 모든 도시와 지역 사회가 선형적으로 확보된 조건이 아니라 다양한 행위자들의 능동적이고 의식적인 실천들이 상호작용하면서 역사적으로 고유하게 중첩된 제도적 과정이자 결과로 설명하면서, 레짐을 사회적 과정의 산물로 인식하는 관점을 제시했다. 그러나 Stone의 도시레짐이론은 분권화되고 협력적 전통이 강했던 미국 대도시의 도시정치를 연구하기 위한 목적으로 출발했다는 태생적 한계로 인해, 세계 도시레짐의 일반경향을 설명하는데 한계가 있다고 비판받기도 했다. 특히 DiGaetano(1997)와 Lauria(1997: 5)는 동맹 형성에 참여하는 행위자들을 특정 지역의 영역 내부로 한정하면서 국가와 세계 규모의 외부적 힘이 지역정치와 동맹에 미치는 영향을 과소평가한다고 지적했던 것이다.

레짐을 ‘정책목표 실현을 위한 의사결정과정에 관여하는 요인들이 구조화된 틀’로 인식하는 관점은 자유주의 학파를 비롯하여, 구조주의 학파에 이르기까지 널리 받아들여졌다. 단, Stone 등의 자유주의적 관점은 레짐을 특정한 정책목표 실현을 위한 행위자들의 연합과 문제해결수단으로서의 유용성을 주로 탐색하면서 특정한 틀의 내부요인 간 동학에만 관심을 둔 반면, Fainstein(2001: 1-26) 등이 제기했던 구조주의적 관점은 맑스가 제시한 정치경제학적 사고를 반영하여 레짐이 특정한 문제설정틀로 형성되는데 작용하는 권력관계에 관심을 가지면서, 경제체제와 국가통치, 이데올로기 등 거시-구조적 요인들이 레짐에 미치는 영향을 이해하고자 했다.

도시레짐을 이론적으로 보완하려는 시도와 더불어, 미국 대도시를 넘어 전 세계 여러 도시와 지역의 정치적 변화를 이해하는 일반적 이론으로 정립하려는 모색이 병행되었다. 세계와 국가 경제 차원에서 변동하는 조절양식 등 구조적 요인이 기업가주의적 도시 등 특정 도시레짐의 형성에 미치는 영향을 이해하기 위한 노력도 전개되었다. 이중에서 Stoker와

Mossberger(1994)는 도시레짐이론에서 제시하는 도시정치의 제도적 배열을 유용한 분석틀로 평가하고, 국가 간 도시정치구조에 대한 비교연구에 활용하고자 했다. 이들은 행정과 민간 행위자 간의 상호의존적 관계로서 레짐의 유용성을 탐색하는데 그치지 않고, 사회·공간적 조건의 차이에 따른 레짐의 질적 특성을 규명하는데 관심을 가졌다.

Macleod와 Goodwin(1999)은 한발 더 나아가 지역스케일의 레짐이론에 글로벌과 국가 등 상이한 공간스케일 간의 복합적인 상호작용을 통합하려 시도했다. 다시 말해, 도시 혹은 지역 내부의 동학만을 주요 요인으로 간주하는 것이 아니라, 그 너머의 공간스케일이 미치는 도시정치에 미치는 영향을 검토할 필요가 있다는 것이다. 다시 말해, 미시-경제적 행위와 지역 행위자 간 이해관계 등 내부적 요인과 더불어, 국민국가의 정치프로젝트 및 축적전략과 세계경제의 거시적 축적 흐름과 같은 외부적 요인이 지역에 미치는 영향을 함께 검토할 것을 제안하면서, 도시레짐을 다중스케일적 산물로 이해할 것을 주장했다. 도시와 비도시 지역을 통틀어 지자체와 지역기업, 비정부조직 간의 행위자 동맹 형성을 자본주의적 축적구조와 조절양식과 같은 구조적 조건들과 연계시키면서, 동시에 국가와 광역, 혹은 지역과 같은 상이한 스케일 사이의 '규모 간 긴장'에 관심을 둘 필요가 있다는 것이다(Jessop, 1997).

한편, 기존 도시레짐이론이 취했던 방법론적 접근을 보완하고 정교화하기 위한 노력도 시도되었다. Amin과 Thrift(1995; 1994), Rhodes(1990)와 같은 학자들은 주요 행위자 사이의 상호작용 혹은 조직 내부에서 벌어지는 상이한 이해관계와 동기에 의한 정치적 경합과 갈등을 이해하는데 '정책네트워크'와 '제도적 두께(institutional thickness)'와 같은 중간수준분석의 유용성을 제기했다. 특히 Rhodes와 Marsh(1992)는 합리적 체계의 산물이자 동질적 조직으로 인식되었던 국가정부도 내부의 개별 부서 간의 정치적 이해관계에 따른 별도의 목적을 수행할 수 있으므로, 행정-비행정, 공공-민간의 단순한 경계 인식을 넘어, 레짐을 다중적



행위자 간 복합적 관계가 연결되어 구성된 제도적 구성물로 이해해야 함을 주장하면서 정책네트워크에 입각한 중간수준분석의 유용성을 주장했다.

중간수준분석(meso-level analysis)에서 말하는 ‘중간수준’이란 미시-현상적 수준과 거시-추상적 수준 간의 복합적인 상호작용이 구조화되는 매개적 교점을 일컫는데, 체계의 제도적 구조와 사회네트워크 등을 분석의 틀로 활용하려는 시도였다(Macleod and Goodwin, 1999; Rhodes, 1990). 중간수준분석은 행위와 구조 간의 이분법적 구분을 넘어서 행위가 창발하는 구조와 구조적 조건이 행위에 미치는 영향력 간의 변증법적 관계를 통합적으로 이해하려는 분석틀이다. 다시 말해, 행위자들의 개별적인 실천과 사건들이 어떻게 사회적 제도와 체계를 구성하고 변동하는지 관계적이고 실천적인 과정을 구조화하여 묘사하는데 도움을 준다. 역으로, 구조화된 체계와 네트워크가 어떻게 다양한 이해관계와 동기, 목적을 지닌 사회적 행위자들의 실천과 상호작용을 매개하고, 특정한 사건을 전개함에 있어 국면의 전환을 이끌어내는지에 대해 효과적으로 설명할 수 있다.

도시와 지역에 대한 레짐분석은 지역사회가 특정한 문제해결방식을 도출하는데 작용했던 정치적 이해관계를 중점으로, 체계적으로 안정화된 통치연합이 사회적으로 구축되고 유지되는 방식을 구조적으로 이해하는 틀을 제공했다. Stone(1991: 290)은 도시레짐이 영리 기반의 지역경제에서 작동할 것을 전제하면서, 1) 자본투자를 유도하기 위한 목적으로 제시된 지역발전정책이나 도시개발사업 등 특정 프로젝트와 더불어, 2) 지역발전정책의 구축을 시도하는 통치연합과 사회정치적 동맹 등 특정 행위자의 역할을 분석의 요소로 제시하였다. 한편, Elkin(1987; 1985)은 Stone이 제시한 프로젝트(발전정책, 개발사업 등)와 행위자(성장동맹, 통치연합 등)의 두 가지 요인 외에도, 자본주의체제와 국가통치전략 등 구조적 영향도 레짐을 구성하는 요인 중 하나로 설정되어야 함을 주장했다. Stone과 Elkin의 레짐 분석틀은 공히 레짐분석의 요인으로 1) 지역발전정책과 같은 특정한 도시개발 프로젝트와 2) 통치연합 등 지역발전 행위자를 제시하고

있으며, Elkin은 이에 더해 3) 경제구조와 개발정책 간 관계의 구조적 특성을 요인으로 제시하였다.

한편, Stone과 Elkin과 같은 초기 레짐 이론가들이 제시한 분석들은 경제구조와 개발정책, 성장연합 간의 구조적 결합을 안정적이고 정적인 관계로만 인식했다는 한계를 지니기 때문에, 레짐을 요인 간 상호작용을 통해 지속적으로 구성되고 변형되는 역동적 과정으로 바라보아야 한다는 견해도 제시되었다(Horan, 1997: 150). 다시 말해, 레짐은 개별 도시와 지역의 성장연합과 이들의 구사하는 개발정책 간의 지속적인 상호작용을 통해 지속적으로 변화하고 있으며, 그 과정에서 특정 성장연합 내부의 결합력과 권력관계 또한 결성과 재구성을 반복한다는 것이다. 이와 더불어, 성장연합이 시도하는 일련의 지역발전 사업과 프로그램, 정책 또한 외부 환경과 지역사회 내부의 상황적 조건에 맞게 전략적으로 수정되고 변용되는 과정에 있다고 본다. 따라서 최근 논의는 레짐을 성장연합과 지역발전 프로젝트 간의 지속적인 상호작용을 통해 구조적 관계의 형성과 변동을 반영하는 역동적 동학으로 이해할 필요가 있다는 점을 제기한다.

### 3) 레짐 이론과 사회적 경제

비록 레짐 이론의 연구자들이 다양한 레짐 형태의 출현가능성을 제시하였음에도 불구하고, 실제 이론적 관심과 사례연구들은 자본주의적 시장 경제에 바탕을 두고 도시와 지역의 통치연합이 지역경제문제에 대한 해결 방식을 어떻게 제도적으로 확립했는지에 국한되었다. Fainstein과 Fainstein(1983)은 도시레짐의 구조적 근간을 지방정부의 조세구조와 산업생산의 사적 통제로 이해했으며, Elkin(1987: 18-35)은 ‘시장과 국가 간의 노동분업’과 ‘생산요소의 통제’를 제시했다. 다시 말해 레짐이 국가통치와 상품시장경제 간 상호작용의 산물로만 인식되는 경향을 벗어나지 못했던 것이다.

Stone의 초기 레짐 연구도 이와 크게 다르지 않았다. 비록 Stone이 도시레짐에 다양한 형태가 존재할 가능성을 논하긴 했지만, 주요 관심사는 미국 대다수의 대도시들에서 도심업무지구의 재개발이 어찌하여 주도적인 발전프로젝트로 선택되는지에 대한 것이었다. 이러한 경향은 레짐을 지역 경제발전 중심의 제도적 틀로 설정하면서, 지역정치와 복지체계, 교육제도 등 비경제적 요인, 혹은 다양한 사회 행위자의 역할과 이들의 복잡한 상호작용이 레짐의 형성과 변동에 미친 영향을 충분히 고려하지 못했기 때문이다(Jessop, 1997: 60).

기존 레짐이론에 대한 최근의 비판은 그동안 제대로 접근되지 못했던 미시적 행위자들의 다양한 동기에 따른 실천과 이들 간의 상호작용, 특히 국가와 시장 이외에 다중적 행위자들이 레짐의 구조화에 미치는 영향을 심층적으로 탐구해야 한다는 점을 시사했다(Mossberger and Stoker, 2001). 실제로 1990년대 후반부터 Stone 자신을 포함한 일부 연구자들은 초기 레짐 연구를 비판적으로 재검토하면서, 경제개발 이외에 도시교육정책과 시민사회운동, 성적소수자운동 등에 작용하는 지역정치와 정책결정과정을 이해하는데 레짐분석을 시도하기도 했다(Bailey, 1999, 320; Stone, 1998, 9). 이러한 레짐이론의 새로운 시도들은 그 동안 중요성에 비해 상대적으로 검토되지 못했던 사회적 행위자들의 역할을 레짐의 구조화에 영향을 미치는 주요 요인으로 검토할 필요가 있음을 적극적으로 제기하였다.

한편, 이 논문의 사회적 경제 개념은, Polanyi의 이중운동 관점에서, 사회가 시장과 국가를 별도의 자기조정체계로 작동하도록 방임하지 않고, 시장과 국가에 대한 통제력을 확보하기 위한 목적으로서 제기하는 능동적인 자기보호운동이라는 점을 앞서 설명한 바가 있다. 만일 도시와 지역의 문제해결자로 조직된 통치연합의 구성 요인을 단순히 국가통치와 시장경제 부문으로 국한하여 설명하게 되면, 분명 레짐이 지역사회의 적극적 자기보호 노력으로 구성되었으며, 여러 사회세력과 계층 간 정치적 동의의 산물임에도 불구하고, 경제위기에 대한 지역의 경제적 대응능력 강화와 국

가지원 확보를 위한 타 지역 대비 경쟁능력 확보가 여타한 정치적 이슈 가운데서도 우선적으로 선점되고, 경제개발을 주도하는 특정 행위자들의 역할과 지위가 독점적으로 강조될 우려가 있다. 따라서 지역사회에서 상이한 행위자의 자치와 참여로 민주적 자기통제력을 강화하고, 사회 내부의 호혜적 상호작용을 증진하면서, 통치연합이 협력적 통치체제로 전환되는 과정을 이론적이고 실천적으로 제시하기 위해서는 레짐의 구성과 변동의 주요 요인으로서 사회부문이 미치는 역할과 영향을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

요컨대, 사회적 경제와 레짐 간의 개념적 연결은 국가와 경제, 사회부문에서 각자의 동기로 활동하는 행위자 간 협력적 의사소통, 혹은 상이한 행위자 간 자기조직화가 전개되면서 공동의 정치적 비전이 확립되는 과정을 어떻게 효과적으로 설명하는지에 달려 있다. 따라서 레짐연구는 사회적 행위자들이 지역사회의 레짐 형성에 개입하게 되었을 때, 호혜적 관계의 복원과 사회적 재분배, 공동체의 필요를 충족하는 경제행위 등 사회적 동기로 활동하는 행위자들이 실제 레짐의 형성과 변동에 미치는 영향을 분석의 요인으로 제시할 필요를 강하게 시사한다.

### Ⅲ. 연구의 분석틀과 분석방법·분석자료

#### 1. 분석틀

이 연구는 진안군과 완주군의 지역발전 전개 과정에 대한 구조적 이해를 심화시키기 위해 레짐이론을 분석틀로 활용한다. 이 연구에서는 지역 행위자의 자기조직화를 통해 형성된 동맹과 사회적 실천이 체계화된 프로젝트와의 상호작용을 통한 진화의 과정을 이해하기 위해, 레짐의 동태적 구조를 분석틀로 제시한다. 이 연구는 진안군과 완주군의 지역발전에 관한 동맹과 프로젝트를 레짐분석의 요인으로 설정하고, 이들 간의 상호작용을 통한 진화 과정, 다시 말해 레짐의 동태적 구조를 분석한다.

첫 번째 분석요소인 동맹은 레짐을 구성하고 변동시키기 위한 목적으로 조직된 상이한 사회 행위자들의 제도적 연결로서, 단지 개별 행위자들의 단순한 결합으로서만 존재하지 않고, 지역정치의 권력관계와 역사적 발전과정을 반영하고, 각자의 사회적 동기와 정치적 이해관계에 따라 동맹의 구조를 고유하게 형성한다. 지역사회의 모든 구성원들이 동맹 형성에 참여하는 것은 아니다. 동맹을 주도적으로 건설하려는 핵심적 행위자들, 즉 동맹의 핵심은 자신이 지닌 유무형의 자원을 동원하고, 특정한 정치적 담론과 비전을 제기하면서 지역사회에서 협력과 경쟁, 갈등, 협상에 주도적으로 나설뿐 아니라, 사회세력 간 동기와 이해관계에 따라 특정 세력과의 긴밀한 연결을 시도하거나, 누구를 배제할 것인지 결정한다.

이 중에서 협력거버넌스는 국가와 사회, 경제의 상이한 부문 사이에 협력적으로 구성된 통치체제를 의미하며 지역발전을 운영하기 위해 결성된 사회정치적 동맹의 제도적 형태 중 하나이다. 다시 말해, 협력거버넌스는 모든 레짐의 필연적 귀결은 아니며, 동맹이 처한 사회공간적 조건과 지역사회의 권력관계, 사회적 실천을 반영하여 제도적으로 발전되어 온 특정한 경로로 이해된다. 특정한 레짐 하에서 프로젝트를 운영하는 동맹은 거

버넌스의 형태를 지닐 수 있지만, 어떤 레짐에서는 행정 중심의 동맹, 혹은 시민사회 중심의 동맹 등 특정 부문의 세력이 주도하거나, 특정 세력을 배제하는 통치 구조가 존재할 수도 있다.

두 번째 분석요소인 프로젝트는 레짐을 주도하는 동맹이 전략적으로 시도하는 사업과 정책 등 다양한 실천들이 연결된 총체이다. 프로젝트는 단일한 과제와 사업으로 구성되기도 하지만, 여러 행위자의 실천이 복합적으로 상호작용하여 전개되기도 한다. 동맹의 실천 방침이 전략적으로 고도화될 경우, 이들의 전략은 사회 전반의 공공계획으로서 제시되어 지역 구성원들의 공동의 비전 형성과 협력을 공적으로 교섭하는 수단으로 활용되기도 하고, 복수의 세부과제들을 서로 긴밀하게 연결하여 일관성 있는 목적을 실현하기 위한 수단으로 추진되기도 한다. 이러한 지역발전의 경로를 형성하기 위해 특정한 동기와 목적을 지닌 동맹이 제기하는 구체적이고 전략적인 실천이 바로 프로젝트이다.

이외에도 레짐의 형성과 변동에 영향을 미치는 변수는 환경 요인이다. 환경 요인은 동맹이 시도하는 프로젝트에 필요한 자원을 제공하는 조건이 되면서, 레짐이 구축되고 발전하는 범위와 한계를 일정하게 규정한다. 동맹은 지역의 환경 요인을 인식하여 지역의 한계와 문제를 인식하고, 이를 돌파할 수 있는 여러 사회적 실천을 전략적으로 조직한다. 반면 동맹의 사회적 실천이 사회공간적 조건을 재구성할 수도 있기 때문에, 환경은 단지 레짐의 한계를 규정하기만 하지 않고 그 지평을 확장시킬 수도 있다.

동태적 레짐은 지역발전의 행위자로서의 동맹과 사회적 실천으로서의 프로젝트의 상호작용을 통해 구성되면서, 동시에 지속적으로 진화하는 개념이다. 지역발전을 꾀하는 혁신적 행위자들은 정치적 비전과 전략적 동기에 입각하여 특정한 비전과 목적을 실현하기 위한 지역발전전략을 제기하고 시도하게 된다. 이러한 전략이 구체화된 발전프로젝트가 시도되면서, 다양한 행위자들에 대한 교섭과 연대, 혹은 갈등과 경합의 정치적 상호작용을 통해 특정한 비전과 전략이 제기되고, 지역발전을 추진하는 동맹을

제도적으로 강화시켜 나간다. 다시 말해, 동태적 레짐 개념은 행위자와 실천 간 상호작용을 통한 지속적인 진화의 과정으로 이해될 수 있으며, 지역 발전은 동맹의 형성과 프로젝트의 변화 요인 간의 긴밀한 상호작용을 통해 만들어지는 고유한 제도적 결과이자 과정으로 파악할 수 있다.

한편, 서로 다른 이해관계에 따라 결성된 동맹이 지역발전의 전략적 경로를 두고 경쟁하거나, 혹은 별개의 정치적 아젠다를 제시하는 동맹이 상이한 프로젝트를 수행하며 공존하는 상황에 대한 레짐 논의도 제시되었다(Mossberger and Stoker, 2001; Jessop, 1997). 지역에서 특정 이해관계를 반영하는 지역발전이 시도되면, 그러한 이해관계에 속하지 않거나 혹은 상이한 이해관계를 공유하는 사회세력들이 별개의 동맹을 결성하여 프로젝트를 시도할 수 있다. 이러한 별개의 동맹은 자신의 외연을 확장하고, 지역의 한정된 자원을 자신의 프로젝트에 유리한 방향으로 동원하기 위해 정치적으로 경쟁하거나, 교섭과 타협, 조정을 통해 상호작용한다.

표 3-1. 레짐 분석의 요소

동맹 (행위자)	국가	단체장, 지역정치가 공공계획가, 공공계획기구, 관료조직
	사회	마을공동체, 사회운동조직, 결사체
	경제	영리기업, 사회적 경제 조직
	공공	중간지원조직, 공공투자법인·기관
프로젝트 (실천)	전략	비전, 아젠다, 동기, 목적
	계획	국가계획, 지역·마을계획
	사업	정책, 프로그램
환경	공간	지리적 조건, 공간구조
	경제	인구, 산업, 시장
	사회	리더쉽, 사회자본, 제도

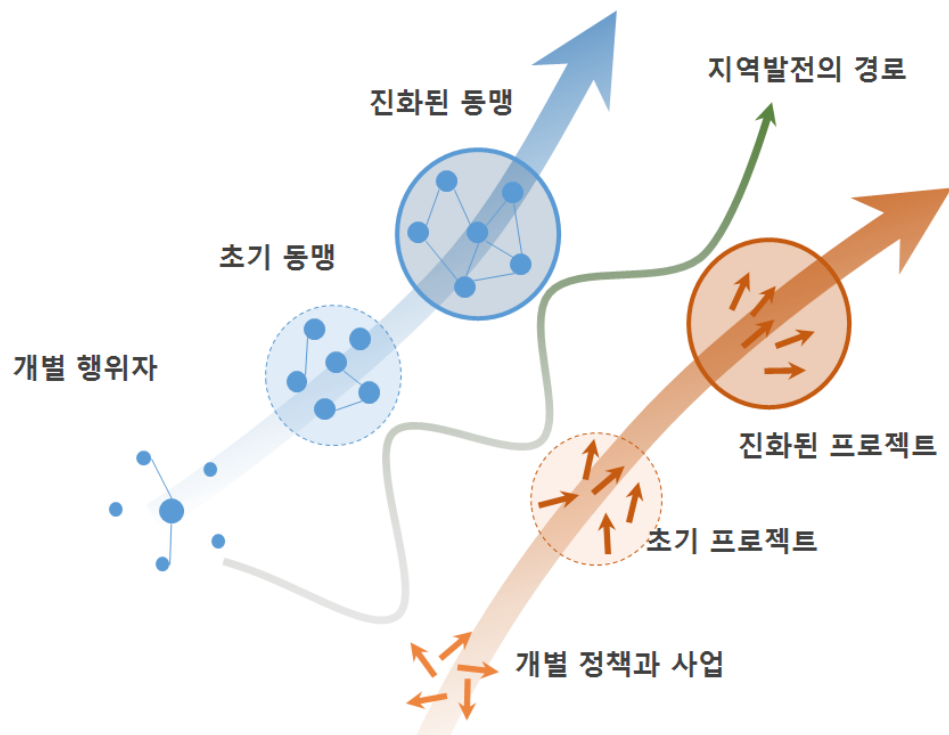


그림 3-1. 레짐의 동태적 구조



## 2. 분석방법과 분석자료

연구분석은 문헌자료조사와 질적연구를 병행했다. 문헌자료 분석은 연구의 분석대상에 대한 기본적인 사실관계와 시간적 순차관계를 확인하면서, 레짐의 구조적 열개와 변동 과정을 가설적으로 파악하고 이를 지속적으로 수정, 보완하기 위한 수단으로 활용했다. 문헌자료 분석은 특정한 사건과 행위 간의 인과관계를 파악하고, 행위자들의 동기와 이해관계를 지속적으로 확인, 보완하는데 활용되었다.

표 3-2. 문헌자료목록: 전국자료

정부기록문서	각종 관련 국가계획, 부처별 지역발전사업·정책, 대언론 보도자료
연구기관 정책·연구 보고서	국책연구기관, 지방연구기관
통계자료	국가통계청, 지자체 통계연보 농림어업총조사(2010)
민간재단/연구소	지역재단, 희망제작소 등
언론자료	전국규모 일간지·주간지·월간지 등

표 3-3. 문헌자료목록: 지역자료

지자체자료	군별 연간 업무추진계획, 지자체투자법인, 재단 관련 자료 주민·마을대상 공모사업 관련자료, 군지, 군정소식지
기초의회 관련자료	기초의회 회의록, 기타 관련 문건
지자체관련계획 및 연구보고서	지역발전 자체 수립 계획, 지자체발주 연구용역 중간지원조직 및 기업·법인 관련 문건
지방신문	광역일간지: 전북일보, 전주일보, 전주매일 등 지역언론: 완주신문, 완주군민신문, 진안신문, 이진안 등
지역·마을 언론	지역·마을소식지, 마을신문, 마을계획, 자체협약·규약, 마을조사지, 마을 사업 관련자료 등

질적연구분석은 문헌자료를 통해 심층적으로 파악하기 힘든 지역 행위자의 동기와 이해관계, 지역정치적 맥락을 구체적으로 이해하기 위해 수행했다. 1) 지역 행위자에 대한 면접조사와 2) 지역에 일정기간 거주하면서 참여관찰을 병행했다.

지역 행위자에 대한 면접조사는 일반면접조사와 심층면접조사로 진행했다. 일반면접조사는 일반 행위자들을 중심으로 개인의 의견과 역할 등 일반적 사실관계를 중심으로 질문했다. 심층면접조사는 프로젝트의 주요 행위자들 중에서 심층면접에 응할 의향이 있는 인물들을 대상으로 반구조화된 면접방식을 활용하였다. 문헌자료조사로 유추한 가설적 맥락을 여러 행위자들의 심층면접을 통해 사실관계와 인과관계를 재확인하는 방식으로 연구를 보완하였으며, 여러 행위자에게 동일한 항목을 반복적으로 교차 질문하여 개별 인물이 지닌 주관적 견해와 기억의 불확실성에 의한 사실관계의 오차를 보정하고자 했다. 심층면접의 대상은 지역발전 프로젝트에 관여했던 주요 의사결정자들과 실천에 참여했던 인물들을 중심으로 문헌조사분석을 통해 1차적으로 판별하고, 참여관찰을 통해 미진한 부분을 보완하여 지역별로 주요 행위자를 선별하였다.

참여관찰은 지역발전 프로젝트의 국면별로 전개되었던 맥락을 이해하는데 활용했다. 지역사례연구의 특성 상 주요 행위자들이 일부 공적 인물들을 제외하고 잘 드러나지 않는 경우가 많고, 일부 파편적인 지식을 제외하고 행위자들의 동기와 목적, 프로젝트 주도 세력 내부의 의사결정의 과정이 공개되어 않다. 이러한 감추어진 맥락을 심층적으로 분석하기 위해 지역에 대한 참여관찰을 적극적으로 활용했다. 참여관찰은 크게 세 가지 방식으로 진행되었다. 첫째, 연구자가 지역발전 프로젝트가 진행되는 주요 공간적 거점으로서 관찰의 현장에 위치하면서 지역에서 활동하는 여러 인물들의 일상을 관찰하고 대면접촉을 시도하여 누가 행위자이며 이들이 주로 어떠한 역할을 수행하는지 판별한다. 둘째, 프로젝트에 참여했던 주요 행위자들에 대한 개인적 견해와 경험에 대한 구술을 일상 대화를 통해 확

보한다. 셋째, 지역의 주요 회의와 발표, 심포지엄 등에 참여하여 프로젝트에 관여하는 행위자 간 주요 논의와 의사결정과정을 참관한다.

질적연구의 조사기간은 2014년 11월부터 2015년 8월까지 10개월 동안 이루어졌다. 조사기간은 크게 두 단계로 나눌 수 있는데, 1단계는 2014년 11월부터 2015년 2월까지로 본격적인 조사에 착수하기 전의 기간으로 지역을 방문하여 연구자로서 지역사례를 연구하겠다는 사실을 알리고 지역사회 구성원들과 대면 관계를 형성하였으며, 지역에서 문헌자료를 확보하는 작업을 수행했다. 이와 더불어, 지역사회 인물들과 대화를 시도하고 일상활동을 참관하면서, 지역발전 프로젝트에 영향을 미치는 구체적인 현장과 행위자들을 파악하였으며, 프로젝트 전반의 순차적이고 인과적인 관계와 경로를 대략적으로 이해했다.

2단계는 2015년 3월부터 2015년 8월까지 6개월 동안으로 본격적으로 질적연구가 수행된 기간이다. 이 기간 동안 지역에 거주하면서 심층면접과 참여관찰을 집중적으로 수행했다. 이를 통해 행위자들에게 면접조사와 일상대화, 참여관찰 등 다양한 조사방식을 통해 개별적인 동기와 철학, 실천 방법, 역할 등 미시적인 활동, 그리고 동맹과 프로젝트 사이의 상호작용을 통한 레짐의 형성과 변동, 지역정치의 변화 등에 대한 거시적인 인식과 평가를 파악하였다.

표 3-4. 면접조사자 유형

유형	내용	비고
지역별	진안군: 10명 완주군: 11명	총면접조사횟수: 31회 - 일반면접: 7회 - 심층면접: 24회
연령별	40대: 8명, 50대: 7명 60대: 4명, 70대: 2명	
성별	남: 18명 여: 3명	
총인원	21명	

## IV. 진안군의 사회적 경제 프로젝트

### 1. 새로운 지역발전전략의 계기

#### 1) 용담댐 건설이 초래한 지역위기

진안군은 1970년대 초반까지 10만 명 안팎의 인구가 정주하면서 일정한 인구규모를 유지하고 있었지만, 대한민국의 다른 농촌지역이 겪던 상황과 마찬가지로 70년대 중반부터 급격한 인구유출을 겪었다. 1975년부터 95년까지 20년 간 진안군의 인구(주민등록인구 기준)는 95,769명에서 40,125명으로 절반이 넘게 감소했으며, 2014년에는 27,006명까지 감소했다(진안군, 1990-2014년)<sup>11)</sup>.

진안군을 사회경제적으로 위기로 빠뜨리는데 극심한 영향을 미친 사건은 용담댐 건설이었다<sup>12)</sup>. 1991년 착공하여 2001년 10월 13일 완공된 용담댐<sup>13)</sup>은 건설 과정에서 총 36.24km<sup>2</sup>의 면적을 수몰시켰다. 이러한 결과로 5개의 면소재지를 포함한 68개 마을이 사라지고 2,864세대, 12,616명의 이주민이 발생하면서(서울신문 2001.10.13.), 지역사회를 회복 불가능한 수준으로 해체시켰다. 용담댐 건설이 완료된 직후인 2002년 당시 지역사회의 위기감은 극에 달했다(구자인 외, 2011).

진안군은 농촌지역의 전통적인 인구유출에 용담댐 건설로 초래된 지역위기 요인이 중첩되면서, 지역 소중심지의 붕괴와 생활기반의 악화가 급속

---

11) 진안군의 실제거주자와 주민등록 상 인구의 괴리는 더욱 심각한데, 2010년 인구주택총조사에 따르면 진안군의 실제 거주인구는 20,446명으로 조사되었다.

12) 용담다목적댐은 1990년 착공하여 1조5889억 원의 사업비를 투입하여 완공하였으며, 총저수량이 8억1500만t으로 국내 5번째 규모이다. 용담댐은 금강 유역의 전북 전주, 익산, 군산 지역과 충남 공주, 논산, 강경 지역에 생활용수와 공업용수를 공급하고 있다(문화일보 (2001.10.13.)을 참조할 것).

13) 진안군 용담면에 위치하고 금강 상류에 건설된 용담댐은 매일 70만 톤을 공급하는 국내 5번째 규모의 다목적댐으로 전라북도의 전주권과 금산무주권, 충청남도 남부에 용수를 공급한다. 용담댐은 1991년 건설이 시작되어 2001년에 완료되었으며, 총저수량(설계기준)은 816백만 톤/년이다(K-water, 2014).

도로 전개되었다. 특히 용담댐 수몰지구에 포함된 용담면과 정천면, 상전면, 동향면, 안천면의 5개 면소재지를 신개발지로 대체 조성하여 이전하는 과정에 해당 면 인구의 상당수가 역외로 유출되었다. 이 과정에서 면소재지가 담당하던 지역의 소중심지의 역할은 사회적, 지리적으로 해체되었는데, 면의 인구가 감소하면서 초중등학교가 통폐합되고 의원, 목욕탕, 주점 등이 상업서비스 기반도 해체되면서 면소재지가 제공하던 사회서비스가 축소되었던 것이다. 이런 상황은 지역주민들의 삶의 질과 생활기반을 전반적으로 악화시키는 결과를 초래했다.

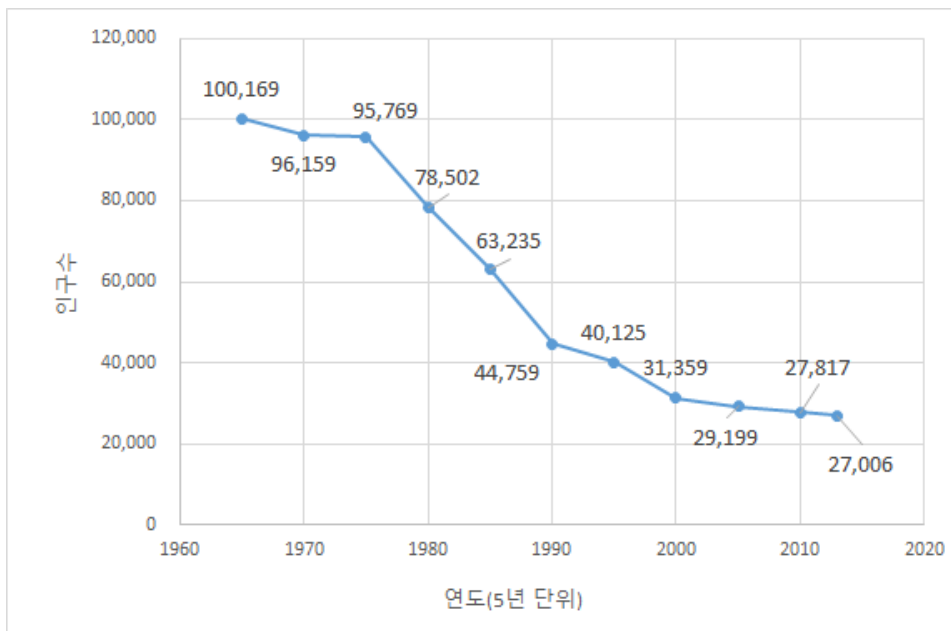


그림 4-1. 진안군의 인구 변화(1960-2013년)

\* 출처: 진안군 통계연보(1990-2014년, 주민등록 인구통계 기준)



그림 4-2. 진안군의 지리 현황

## 2) 사회운동형 농촌개발사업

전북지역은 전주시를 중심으로 범기독교 사회운동의 역사적 경험이 누적되고 활발히 활동하는 가운데, 농민운동 중에서도 가톨릭농민회 및 크리스찬아카데미 활동의 주요 조직적 기반 중 하나였다<sup>14)</sup>. 1960년대 가톨릭 내부에서 광주와 전주, 수원 교구 등지의 농촌 청년부(J.A.C.)를 중심으로 농촌사회운동이 모색되고, 70년대 한국가톨릭농민회 활동이 본격화되었다. 특히 가톨릭농민회의 지역조직 중에서도 전북과 전남에서 지역조직의 건

14) 크리스찬아카데미의 농촌부문 간사였던 이우재가 1975년 6월 작성한 ‘농촌사회 중간집단교육 중간보고서’를 살펴보면, 해당 교육에 참석한 지방별 교육생의 구성비율 중에서 전라남북도 통틀어 32.3%를 차지하였다. 1979년 발간된 ‘농촌사회교육보고서’에 따르면, 교육생의 지역적 분포가 전라남북도에 집중되어 왔으나, 78년도 이후 호남 이외 타 지역으로 확산되었다고 언급하고 있다(크리스찬 아카데미, 1979: 1975).

설과 활동이 활발했다<sup>15)</sup>. 그중에서도 전북 지역은 전주 교구가 관할하는 지역교회를 중심으로 1965년부터 가톨릭농민회의 전신인 한국가톨릭농촌 청년회의 조직활동이 초기부터 활발하게 전개되고 있었다(정호경, 1984).

크리스찬아카데미는 1974년부터 농촌지도자 교육프로그램을 체계적으로 운영해 오면서 800명이 넘는 교육이수자들을 배출하였다. 교육 초기부터 호남지역의 농촌지도자들이 조직적으로 활발히 참여하였고 이들의 비중이 상대적으로 높았다. 크리스찬아카데미에서 1978년 이후 경상남북도 등 다른 지역의 교육생들을 의도적으로 늘려 지역 간 안배를 꾀하게 되는데, 그 전까지는 교육과정의 참여자들이 호남지역에 지리적으로 편중되는 경향이 유지되었다(크리스찬아카데미, 1979).

크리스찬아카데미의 농촌부락개발사업이 모색되었던 마을 4곳 중에서, 실제로 실효성 있게 추진된 사업지구도 전북 진안군에 있었다. 당시 부락 개발사업은 당시 개별 농민들의 전통적 관행농업에 의존하고 있던 농업활동을 마을단위의 협동생산으로 발전시키고, 당시 정부의 의도적 저곡가정책으로 악화되고 있던 농민들의 경제수준과 신용상황의 해결, 낙후되고 왜곡된 농산물 유통구조 개선을 관건으로 인식했다. 따라서 쌀농업에 지나치게 의존하고 있던 당시 농촌상황을 개선하기 위해 염소, 고추 등 타 작목 경작을 모색하고, 마을단위의 신용협동조합을 시도하는 등 농촌사회의 협동적 변화를 모색했다(크리스찬아카데미, 1978; 1976). 1979년 2월, 부락 개발사업의 대상지로 선정된 진안군 성수면 좌산마을은 부락개발사업 추진위원이었던 임수진이 주도하여 마을 주민을 설득하여 염소생산과 고추 작목 등의 협동농업을 시도하고, 신용협동조합을 건설하고자 했다<sup>16)</sup>(크리

---

15) 1976년 가톨릭농민회가 가톨릭교회의 공식조직으로 인준 받을 당시에 결성된 4곳의 지역연합회 중에서 전남과 전북이 포함되어 있었다.

16) 크리스찬아카데미의 조직적 지원이 중단된 이후에도, 좌산마을개발사업이 지속될 수 있었던 이유에는 당시 크리스찬아카데미를 설립하는데 기여했던 독일 아카데미 재단의 기금이 좌산리에 지원되어, 마을개발사업에 필요한 공공자산으로 활용되었기 때문이기도 하다. 독일 아카데미 재단의 기금은 흑염소 협동사육지로 활용될 마을뒷산 구입비용의 일부(60만원)와 좌산마을 양곡은행 설립에 필요한 출자금 벼 50가마니 구입 등에 활용되었다(임수진 심층면접; 크리스찬아카데미, 1979).

스찬아카데미, 1979).

전북의 지역사회운동가 중에서도 임수진은 1960년대 후반 4-H운동으로 농민운동을 시작하고, 가톨릭농민회와 YMCA 등 기독교계열의 사회운동에 폭넓게 참여하는 등 사회운동가로 활동하였다. 1975년부터 크리스찬아카데미의 농촌사회 중간집단교육과정을 이수한 이후에 1978년, 크리스찬아카데미 농촌부문간사들이 추진하던 농촌부문의 부락개발사업에도 참여했다. 임수진은 1978년 여름부터 자신의 고향이었던 진안군 성수면 좌산리에서 부락개발사업을 시도하였으나, 1979년 3월, 크리스찬아카데미 사건으로 이우재, 황한식, 장상환 등 농촌부문간사들이 구속된 이후, 좌산리의 부락개발사업 또한 본격적으로 추진되지 못한 채 중단되었다(임수진 심층면접).

크리스찬아카데미의 활동 중단 이후에도 임수진은 개인 활동가로 좌산마을에서 협동농업운동을 지속적으로 시도했다. 좌산리 개발위원장과 마을이장을 맡으면서 좌산 흑염소 사육협업회를 조직하여 협동농업과 공동가공, 판매사업을 마을사업으로 정착시키고자 했고, 신용조합과 양곡은행, 마을유아원을 개설, 운영하면서 마을주민의 생활개선을 위해 노력했으며, 이러한 활동은 1984년까지 지속되었다<sup>17)</sup>(임수진 심층면접; 전북일보, 2006.6.21.).

### 3) 지역사회에의 정치적 대응

1990년대, 진안군의 지역사회는 기독교 사회운동과 조직된 농민운동의 경험을 가지고 있었고, 1970년대에 이미 사회운동세력 주도의 마을공

---

17) 임수진은 1984년까지 좌산마을 이장으로 활동하면서, 협동농업 등 마을사업을 지속적으로 추진했다. 그러나 마을사업이 활동가 개인의 역량에만 의존하고, 활동의 저변이 확산되지 못하는 상황이 지속되자, 좌산마을 사업을 후배 활동가들에게 물려주고, 진안군 지역사회를 대상으로 하는 농민운동가로 활동하기 시작했다(임수진 심층면접).



동체사업이 시도된 경험도 있었다. 그럼에도 불구하고 지역사회의 자치와 자율 경영을 통해 지역발전에 협력해야 한다는 인식 자체가 진안군 사회운동진영 내부에 풍부하게 공유되지는 않았다(임수진 심층면접; 유정규 심층면접; 구자인 심층면접). 1990년대 당시 식량주권 확보와 농축산물 수입 개방 반대 등 국가 차원의 정치 이슈에 활발하게 대응했던 전국농민회 전반의 상황과 마찬가지로, 진안군 농민회도 저항적 농민운동을 통해 지역 농민들에게 대중적 지지를 얻고 있긴 했지만, 지역사회에 대한 적절한 이슈를 제시하고, 정치적 담론을 형성하는 등 지역정치에 대한 비전 제시가 주요한 관심사는 아니었다. 게다가, 주민 주도 마을공동체사업과 내생적 발전론은 농민활동가인 임수진 개인의 경험과 의견이었지, 진안군 농민운동진영이 공유하던 비전은 아니었다(임수진 심층면접).

지방자치제도의 부활 이후, 지방자치단체장을 선출하는 첫 선거였던 1995년에 진안군수로 임수진이 당선되었다<sup>18)</sup>. 진안군 농민회의 조직적인 지원에 힘입어 당선된 임수진 군수는 지역 주민이 주도하고, 행정이 지원하는 마을개발사업 등 내생적 발전 전략을 지역발전의 중요한 철학이자 접근법으로 인식하고 있었고, 이를 군청 공무원들과 지역사회에 지속적으로 주장하였다. 그러나 임수진 군수의 주장은 가치와 담론으로만 제기되었지, 지역사회와 사회운동세력, 지방공무원 등 지역 행위자의 참여와 협력을 끌어 내거나, 구체적인 프로젝트로 실체화되지는 못했다. 게다가 임수진 군수는 전국의 다른 지자체와 마찬가지로 각종 국가 개발사업의 유치를 군정의 주요방향으로 제시하고<sup>19)</sup>, 지역농업을 산업적 규모로 성장시키

18) 1990년대 초 지방자치제도가 부활하면서, 전국농민회는 ‘농민의 정치세력화’의 일환으로, 지역의 단체장과 기초·광역의회 선거에 조직적으로 수많은 후보를 출마시키기로 결정하였는데(한국사, 2010), 진안군도 이러한 지역 중 하나였다. 1991년에 시·도 광역지자체와 시·군 기초지자체에 지방의회가 부활하면서 열린 지방의회선거에서 임수진도 전북도 의회의원으로 당선되었으며, 뒤이어 1995년 실시된 지방자치선거에서 민선1기 진안군수로 당선되었다.

19) 용담댐 완공을 목전에 두던 2000년 당시, 진안군이 당면한 지역 위기상황을 돌파하기 위해 당시 중앙정부가 추진하던 태권도공원 개발사업 유치가 지역사회의 현안으로 부각되었다. 초반에 지역의 전문용역업체에 공모사업 계획서를 위탁하여 진행하고 있었으나, 역량 미달로 이를 추진할 지역발전 전문가를 급히 필요로 한 상황이었다.

당시 진안군청은 태권도공원 유치 업무 외에도, ‘마이산 기센터’와 ‘마이산 고시원’(마이산 고

기 위한 농업경영의 규모화·전문화를 주장하기도 했다(진안군의회 2002: 2001). 다시 말해, 임수진 군수는 비록 주민 주도 마을공동체사업과 내생적 발전론의 필요성을 지속적으로 주장하였지만, 다른 한편으로 지역정치에서 외생적 개발 동맹의 형성을 주도하고 규모화와 기업화를 통한 지역농산업 경쟁력 강화 등 서로 다른 접근방식의 지역발전을 동시에 모색했던 것이다.

한편, 용담댐 건설 이후 진안군 지역사회에서는 낙후된 지역을 활성화하기 위해서는 중앙정부의 대규모 지역발전사업 유치 등을 통해 지역발전을 추진해야 한다는 여론이 형성되어 있었다. 이는 계급적 이해관계를 넘어 지역사회가 외부 투자의 유치를 통한 지역개발사업을 지역발전의 중요한 방식으로 인식하도록 하는 계기를 제공했다.

---

시원 건립추진위원회 구성), 종마장, 국제허브산업엑스포, 전라대학 캠퍼스, 진안리조트, 마이산온천, 청소년수련장, 한방약초센터 등 여러 개발사업 유치를 제시하였으나 대부분 좌초하거나 실효성 있는 성과를 창출하지 못했다.

## 2. 행정 주도 동맹과 내생적 지역발전 프로젝트

### 1) 동맹 형성: 단체장과 공공계획가

2000년대가 되면서, 용담댐 건설 과정에서 진안군 경제와 사회, 생활 전반의 급격한 붕괴와 해체를 경험한 지역사회는 지역의 재건을 위한 여러 방안을 서둘러 찾기 시작했다. 인삼농업과 관련된 지역산업 육성과 마이산 관광단지 개발 등 지역 자원을 활용한 여러 개발사업의 타당성이 논의되고 추진되는 가운데, 임수진 군수를 중심으로 주민 주도 마을개발사업으로 대표되는 내생적 지역발전 전략의 필요성 또한 지속적으로 제기되고 있었다.

지역사회 행위자들 중에서도 단체장이었던 임수진 군수는 진안군에 내생발전 프로젝트를 제기하고 실행하는데 중요한 역할을 수행했다. 당시 임수진 군수는 재선에 성공한 유력한 정치가이면서<sup>20)</sup>, 전국적으로도 폭넓은 인적네트워크를 통해 활발히 활동하고 있었다<sup>22)</sup>. 특히 당시 2선 단체장이었던 임수진 군수가 주민 주도 마을개발사업의 추진과 민관협력을 통한 거버넌스의 제도화 등 내생적 지역발전 전략의 필요성을 지속적으로 주장하고 있었다는 점이 중요했다<sup>24)</sup>. 임 군수는 자신이 정치적으로 주장했던

---

20) 지역정치가로서 임수진 군수는 진안군 농민회의 조직적 지원에 힘입어 1995년 진안군수로 당선된 이후, 2006년까지 3번 연임하면서, 지역사회에 폭넓은 정치적 지지를 얻었다.

22) 임수진 군수는 전국의 개혁적 기초지방자치단체장 모임인 '머슴골모임'에서 2004년부터 회장을 맡는 등 주요 회원 중 한 명으로 활동했다. '머슴골모임'은 96년 2월, 당시 김태홍 광주 북구청장과 이재용 대구 남구청장이 주도하여 설립했으며, 남해군의 김두관 군수를 비롯하여 원혜영 부천시장 조승수 울산북구청장 등 20여 명의 단체장들과 함께 2달에 한 번씩 지역별 순회모임을 통해 각 지역발전 사례들을 공유하고 확산시키는 네트워크로서 역할을 담당했다. 임수진 군수는 이 모임을 통해 진안군의 지역발전 프로젝트를 적극적으로 소개하였다. 당시 참여정부 내의 주요 인력풀이자 인적 네트워크 중 하나였던 이 모임을 통해 초기 진안 프로젝트가 전국 지자체의 관심을 받고 주요 지역발전 사례 중의 하나로 다루어지는데 영향을 미치게 된다(전북일보, 2005.6.12.; 오마이뉴스, 2005.6.28.).

24) 전북일보(2006.6.21.)와 농업인신문(2001.9.24.) 등 참조할 것

전북일보(2006.6.21.), "3선연임으로 퇴임하는 임수진 진안군수: 용담댐 상처 아문자리 솟는 지역활력 보람"

농업인신문(2001.9.24.), "임수진 전북 진안군수: 지역농업 특성화, 진안을 주목하라"

내생적 발전론을 구체화할 공공계획가가 필요하다고 인식하고, 자신의 인적네트워크를 활용하여 지역발전 프로젝트를 계획하고 실행할 전문가를 탐색하고 있었다(임수진 1차 심층면접; 유정규 1차 심층면접).

한편, 전국적으로 활동하던 지역발전 연구자 모임인 ‘지역을 생각하는 모임’(이후 ‘지역모임’으로 표기)은 한국에서도 내생적 지역발전 전략이 구체적인 프로젝트로 실행될 필요가 있음을 인식하고, 사례지역을 물색하고 있었다<sup>26)</sup>. 개혁적이고 활동적인 단체장이 경영하고 있던 진안군도 지역모임이 관심을 두던 지역 중 하나였다<sup>27)</sup>. 이러한 가운데, 2000년 여름, 임수진 군수가 지역모임에 주민 주도 마을개발사업을 비롯한 지역발전사업을 계획적으로 실행할 공공계획가를 요청하고, 지역모임이 유정규 박사를 진안군으로 파견하면서, 진안군에 구체적인 프로젝트가 시도되는 계기가 만들어지게 되었다<sup>30)</sup>.

진안군에서 지역발전 프로젝트가 시도된 구체적 계기는 내생적 발전론에 입각한 지역발전이 제도화되어야 한다는 문제의식을 단체장과 학문사

---

26) 현재까지 농촌지역발전 부문에서 전국적 싱크탱크의 역할을 하고 있는 지역재단이 2004년 창립되기 전인 1998년, 당시 지역발전부문의 학자들은 지역발전의 구체적이고 실현가능한 경로를 제시하기 위한 목적으로 ‘지역을 생각하는 모임’을 조직하였다. 박진도와 박경, 임철우, 장종익, 유정규 등 5인의 연구자가 주축이 되어 조직한 이 모임은 매달 지역발전프로그램을 시도하는 지자체를 방문하여 사례를 수집, 분석하여 체계적으로 정리하는 지역방문조사활동을 지속했으며, 새로운 지역발전 사업을 모색하는 기초 시·군 지자체에 정책적인 도움을 주고자 했다.

27) 지역모임의 구성원들은 학자이면서 동시에 사회개혁가이기도 했으며, 농민운동의 혁신그룹에 지역발전론에 대한 이론적 기반을 제공하는 역할도 수행했다. 1991년 임수진이 전국농민회대의원대회 초대 의장으로 활동하던 것을 계기로 친분관계를 형성하고, 농촌발전과 내생적 발전론에 대한 학술적 논의를 지속했다. 게다가 유정규 박사는 한국농어촌사회연구소 부소장으로 ‘진안군의 농정방향 설정에 대한 연구용역’의 실무 책임을 맡아 진행하던 상황으로 진안군의 상황과 조건을 전반적으로 이해하고 있었다(유정규 1차 심층면접).

30) ‘지역을 생각하는 모임’은 전국 기초지자체를 대상으로 방문조사활동을 매달 수행하고 있었으며, 2000년 여름, 진안군의 지역발전사례를 현지조사하기 위해 방문하였다. 임수진 군수는 조사팀을 개인적으로 방문하여 당시 현안이었던 태권도공원 유치 사업을 비롯하여, 진안군의 지역발전사업 전반에 대해 의견을 나누었으며, 실무간사로 참여하던 유정규 박사에게 내생적 발전에 입각한 지역발전 프로젝트를 구체화하기 위해 진안군에서 사역해줄 것을 부탁하였다. 유정규 박사는 지역발전 프로젝트의 구체화된 계획과 실행, 제도화를 위한 공공계획가의 필요성에 동의하고 계약직 공무원으로 임용되어 진안군의 지역발전 프로젝트를 구상하고 실행하는 역할을 맡게 된다(유정규 1차 심층면접).

회라는 서로 다른 행위자들이 공유하게 되었다는 점을 의미한다. 이러한 상이한 행위자 간의 의사소통과 상호작용을 통해 내생적 발전론에 입각한 지역발전 프로젝트가 진안군에 실행되는 계기가 마련되었던 것이다.

요컨대, 당시 진안 프로젝트가 실행되는 계기를 제공했던 단체장과 공공계획가 간의 동맹은 지역사회가 주도하는 내생적 지역발전 전략의 가능성을 모색했던 학문사회 내부의 집합적 의사소통의 결과이면서 동시에 서로 다른 사회적 배경에서 활동하던 행위자였던 지역정치인과 연구자 간의 지속적인 교섭의 산물이었다. 이들 간의 동맹 형성을 계기로, 한국사회에서 아직까지 지역정치가의 정치적 신념과 담론으로서만 주장되고, 학문사회에서도 일종의 이론적 가능성에 불과했던 지역의 내생적 발전 담론이 현실 사회에 구체화된 전략과 프로젝트로 등장하게 되었다.

## 2) 내생적 지역발전 전략의 제기

진안군의 지역발전 프로젝트는 2000년 8월, 공공계획가인 유정규 박사가 진안군청 기획홍보실에서 지역발전업무를 담당하고, 행정조직을 거점으로 지역발전전략의 수립과 실행을 모색하면서 출발하게 되었다. 그러나 당시 단체장과 공공계획가가 내생적 발전론을 통한 지역발전 추진에 동의하기는 했지만, 구체적인 사업계획과 추진조직이 체계적으로 기획되어 있던 상황은 아니었다(유정규 1차 심층면접). 이러한 여건에서 유정규 박사는 지역발전 관련 정책개발의 실무담당자로서 시급히 당면한 업무에 투입되었다. 당시엔 그 역할이 2000년 초, 전국적으로 비상한 관심을 끌고 전국의 수많은 지자체들 간의 뜨거운 경쟁이 예고되어 있던 문화관광부의 '태권도공원 조성사업'을 진안군으로 유치해오는 업무였다. 임 군수와 진안군의회를 비롯한 지역사회는 이 사업의 유치를 지역 개발을 위한 중대한 과제로 인식하면서, 진안군의회 및 군 태권도공원유치 특별위원회를 구

성하고, 태권도공원 진안 유치를 위한 태권도인 서명운동을 전개하는 등 당해 11월까지 유치활동을 벌였다(전북일보, 2000.9.3.; 전북도민일보, 2000.9.27.)<sup>31)</sup>.

실제로 행정의 마을지원프로그램과 지역거버넌스 구축, 공공계획 수립과 실행을 담당하는 공공계획기구 설립 등 일련의 과정이 시도되면서, 진안군의 프로젝트는 2001년부터 제도화되기 시작했다. 당시 유정규 박사는 프로젝트를 총괄하는 공공계획기구로 군정기획평가단의 설립을 제안하고, 이 기구가 ‘주민 주도 지역개발사업’을 정책화하고, 민관협력을 통한 거버넌스기구의 역할을 수행하도록 단체장과 교섭했다. 당시 공공계획가와 단체장은 내생적 지역발전 전략을 실현할 구체적인 사업으로 ‘주민 주도 마을개발사업’이 필요함을 공유하게 된다(유정규 1차 심층면접; 임수진 심층면접). 이 사업은 진안군의 마을들을 농산물과 식품을 협동생산하는 생산자공동체조직으로 전환하고, 행정부문이 지역 차원의 농산물 수집과 유통, 판매를 담당하는 방식으로 민간-행정 간 생산-유통-판매의 지역협업체계를 구축하는 것으로서, 지역 기반산업인 농업의 부흥을 통한 주민소득 향상이 최우선의 목표였다(임수진, 2002: 32)<sup>32)</sup>. 단체장과 공공계획가 구상했던 지역발전전략과 사업계획은 2001년 상반기 ‘군정기획평가단’의 구성과 ‘읍·면 단위 지역개발사업’의 추진으로 실체화되었다<sup>33)34)</sup>.

---

31) 전북도민일보(2000.9.27.) 기사를 살펴보면, 9월, 전북도청은 전북 내부의 지자체 간 ‘태권도공원 조성사업’ 유치 경쟁이 격화되자, 무주를 단일 후보지로 선정하는 등 광역적 차원에서 조정을 시도했다. 이후 진안군에서 추진하던 유치사업은 종결되었으며, 유정규 단장은 그 시점부터 진안군청 자체 지역발전정책 수립을 중심으로 담당하게 된다.

32) 유정규는 다음과 같이 진술했다

“임수진 군수는 지역에서 주민들이 친환경농산물을 생산하면 군청에서 책임지고 팔아주는 방식의 체계 구축을 주장했다. 친환경농업에 대한 교육, 행정의 농기계 등 생산수단 제공 등 마을소득 증대를 통한 경제사업을 선결적으로 추진하여 마을박물관 등 문화영역으로 확장하도록 계획했다”(유정규 1차 심층면접)

33) 지역발전 프로젝트 태생기의 초기 구상은 앞서 설명한 바와 같이, 임수진 군수가 크리스찬아카데미의 농촌사회중간집단교육과 부락개발사업 참여 등 농민운동가로서의 개인사적 경험이 크게 작용하였다. 특히 자신이 시도했던 부락개발사업의 아이디어가 마을개발사업에 반영되었다(임수진 1차 심층면접).

유정규 단장 또한 이러한 지역발전의 전반적 가치는 동의하였지만, 지역사회의 여건 상 지역 전반의 프로젝트로 선불리 확장하기엔 무리가 있다고 보고 초기에 2개 마을을 선제적으로 역

군정기획평가단은 행정과 민간의 거버넌스와 지역발전 전반을 총괄하는 공공계획을 담당하고자 했지만, 처음에는 공공계획가가 운영하는 1인 조직으로서, 군정 전반을 기획, 자문하면서 지역발전 관련 정책을 발굴하여 군청의 여러 부서에서 추진하도록 지원하는 역할에서 출발하였다. 이러한 상황은 군정기획평가단이 지역발전에 관련된 전략을 수립하고 실제화하는 전반적 권한을 행사하는 것처럼 보이지만, 실제 군청 각 부서의 관료 조직과 행정사무를 총괄하기 힘든 상황에서, 지역사회 전반에 지역발전의 비전을 점진적으로 확산시켜야 했던 태생기 프로젝트의 조심스러운 상황을 반영하는 것이기도 했다.

### 3) 내생적 지역발전 프로젝트의 시도

#### (1) 군정기획평가단과 지역거버넌스

2001년 2월에 출범한 ‘제1기 군정기획평가단’은 지역발전 프로젝트의 전략수립과 정책화를 제도화하는 공공계획기구이자, 주민과 행정 간 협력을 증진하는 지역거버넌스기구로의 발전을 목표로 삼았으며, 이외에도

---

량을 집중하여 성공사례를 창출하고 그 경험을 지역 전반에 확산시키려는 단계적 전략을 주장했다. 그러나 임수진 군수는 진안군 11개 읍·면별로 한 개의 마을을 선정하여 선제적으로 발전시킨 뒤 해당 읍·면에 확산시키고자 제안했다. 그는 지역정치가로서, 지역사회에서 정치의제로의 담론화를 중요하게 생각했으며, 이러한 지역사업에 대한 지역사회의 지지를 확보해야, 차기 지방선거에서 재선하여 프로젝트의 제도적인 안정화가 가능하다고 생각했다. 따라서 특정 읍·면을 한정적으로 지원하는 정책이 아니라 진안군 전체에 영향을 미치는 정책으로 인식시킬 필요가 있었다고 판단한 것이다(유정규 1차 심층면접).

- 34) “나는 진안의 2개 마을 정도를 책임지고 바꾸어 보겠다고 이야기했고, 임수진 군수는 읍·면별로 1개 마을씩 11개 마을에 시도를 해야 정치적으로 의미를 지닌다고 주장했다. 임수진 군수는 11개 읍면별로 한 개의 마을을 선정하는 방식을 제시했다. 그래서 내가 11개 마을을 어떠한 기준으로 선정할 것인가가 중요하게 생각했으며, 이러한 마을 선정에 대한 지침을 만들게 된 것이다. 그것이 2003년에 수립된 ‘으뜸마을가꾸기’ 조례와 실행계획에서 제시된 마을선정에 대한 5가지 지침으로 정리되었다. 즉, 주민 단합이 잘되고, 작목반이 있으며, 주민리더가 있고, 행정협조가 잘되는 마을 등의 기준이었다.”(유정규 1차 심층면접)

‘읍·면 단위 지역개발사업’의 읍·면 지구별 추진조직을 구성하는 실행조직 등 다면적 역할을 수행하는 기구로 설정되었다. 다시 말해 농촌사회의 공동체협업 경험과 행정의 계획적 지원이 미숙한 진안군의 특성 상, 지역발전 전략을 체계화하고 프로젝트를 추진하기 위해 군청 내에 ‘군정기획평가단’이라는 공공계획기구를 설립하게 된 것이다.

군정기획평가단은 민관거버넌스기구로서 역할을 수행할 수 있도록, 행정조직과 시민사회의 협력을 통해 주민들이 군정에 참여하도록 시도했다. 2001년 4월, 1기 군정기획평가단이 조직되어 해당 부처별 공무원과 주민대표의 동수로 6개의 분과(일반행정, 지역농업, 문화예술, 상공경제, 건설관광, 보건복지환경)를 구성하였으며, 각 분과가 자율적으로 지역발전에 필요한 정책과제를 발굴하여 사업화를 시도하는 등 군정 전반에 주민의 참여와 자치를 제도적으로 보장하고자 했다.

민관거버넌스기구로서, 1기 군정기획평가단의 주요 역할은 주민과 공무원 간 협의로 정책아이디어를 발굴하여 관련부서에 정책화의 타당성을 요청하고, 읍·면 정기감사에 군정기획평가단이 감사과정을 참관하는 것이었다(2011, 구자인 외). 당시의 분과조직별로 문화관광과의 관광상품화 방안, 농산물의 브랜드화와 가공시설 설치, 판매마케팅 전담부서운영, 지역현안사업 등 28건의 연구 과제를 제안하여 5건을 정책화하여 군정에 반영하였다(진안군의회, 2002: 106회 2차, 2002년 2월2일: 26페이지). 1기 군정기획평가단은 민관 합동으로 사업아이디어를 제안하는 수준으로 출발하였지만, 장기적으로 지속적이고 장기적인 의사소통과 상호협력에 기반을 둔 다자 간 협치의 제도적 형태로 발전, 정착하려 시도했다.

## (2) 으뜸마을가꾸기사업

주민 주도 ‘읍·면 단위 지역개발사업’은 읍·면장과 읍·면별 산업계장 등 관료와 지역주민이 공동으로 참여하여 읍·면 지구별 추진위원회를 구성



하고 활동하면서 직접 마을을 사업지구로 선정하고, 해당 마을의 발전 계획 수립과 실천에 긴밀히 관여하여 마을공동체의 자기주도적 발전을 지원하려는 사업이었다<sup>35)</sup>. 사업에 ‘읍·면 단위’라는 명칭이 붙은 것과는 달리, 실제 사업의 지원대상은 마을 단위였는데, 읍·면의 행정조직과 지역사회가 거점화된 마을개발사업을 선별적으로 지원하도록 하여, 마을 주민들이 직접 마을발전계획을 수립하고 사업을 실천하는 방식을 정착시키고, 이러한 성과가 해당 읍·면 전체로 확산되도록 기획했기 때문이다<sup>37)</sup>. 따라서 읍·면 소재지 등 지역의 소중심지를 중점적으로 개발하거나, 읍·면 전체를 계획의 대상으로 설정하는 방식<sup>38)</sup>과는 달리, 특정 마을을 선별적으로 지원하는 것이 목적이었다.

이 사업은 이후 2003년 1월, 애초 취지에 맞게 ‘으뜸마을가꾸기사업’으로 명칭이 바뀌게 되는데, 진안군이 자체 기획하여 마을을 체험관광과 친환경농업, 식품가공 등 이른바 자생적인 ‘마을소득사업’의 기반을 갖춘 자율협동경영체로 변화를 유도하기 위한 목적으로 전국 기초지자체 중에서 처음으로 진안군청이 자체적으로 수립한 마을 육성·지원책이었다(진안군청, 2004; 진안군의회, 2003). 이 사업은 이를 실현하기 위한 방법으로 기존 국가예산 유치를 통한 사회기반시설 혹은 생산가공시설 등의 물리적 자산 중심의 개발방식에 의존하지 않고, 지역사회와 마을에서 자율적으로

35) 진안군의 ‘읍·면 단위 지역개발사업’은 2001년 11개 읍·면에서 16개의 마을을 시범지역으로 선정하였으며, 주민과 읍·면사무소의 지역공무원에 의한 내생적인 상향식 지역발전을 창출하기 위해 교육과 간담회, 타 사례지역 견학을 실시하였으며, 각 사례지 마을 별로 지역발전계획서를 자체 수립하여 발간하도록 했다(구자인 외, 2011; 진안군청, 으뜸마을가꾸기 추진계획, 2004; 진안군의회본회의속기록(2002.2.2.)을 참조할 것).

37) “2001년부터 주민 주도 마을사업을 추진하게 되는데, 나는 민선 이후에 (읍)면 기능이 축소되고 약화되었는데, 마을사업이 활성화되기 위해서는 면이 활성화되지 않으면 힘들다고 보고, 마을 선정의 권한을 면에 이양하고, 면이 주민들과 마을사업계획을 함께 수립하고 공동으로 실천하도록 하는 방식을 제시했다. 면사무소에 산업계장을 정하고, 모든 면의 산업계장을 모아서 추진위원장들, 읍면장과 함께 (전북대학 강의실 등지에서) 교육시켰다. 마을사람들이 모인 장소가 있으면 직접 찾아가서, 마을사람들의 의견을 듣고, 한우공동사육, 약초재배 등 타당한 의견이 있으면, 군청의 해당부서에 직접 찾아가서 사업화 방안을 타진하고, 행정지원에 우선적으로 반영되도록 연결시켜주는 활동을 한 것이다.”(유정규 1차 심층면접)

38) 읍·면 소중심지에 대한 거점개발사업의 대표적인 사례는 2003년 유치하여 진행한 ‘진안읍 소도읍 육성사업’이 있었다.

소통하고 의사 결정하는 협동공동체가 자신의 발전 경로를 계획하고 실천하도록 문제해결능력과 사회자본 등 무형자산의 증진을 육성하고 지원하는 마을지원프로그램이었다.

물론 이러한 방법이 물리적 개발에 근거한 행정예산의 지원을 전적으로 배제한 것은 아니었지만, 평가단은 행정의 예산과 자원의 선별적 지원에 대한 전제조건으로 마을의 공동체적 품행과 협동경영 증진, 행정사업에 대한 적극성 등을 제시하였다. 당시 ‘으뜸마을가꾸기사업’의 대상지역 선정 시 기준으로 제시한 조건은 다음과 같다.

표 4-1. 진안군 으뜸마을가꾸기 선정기준

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 젊고 의욕적인 지도자가 있는 마을</li> <li>2. 지도자를 중심으로 단합이 잘 되는 마을</li> <li>3. 작목반조직(실질적으로 운영되는 작목반)이 있는 마을</li> <li>4. 특작이나 기타 특별한 소득작목이 있는 마을</li> <li>5. 독자적인 유통망(직거래 등)을 갖고 있는 마을</li> <li>6. 도시소비자들과 교류가 이루어지고 있는 마을</li> <li>7. 기타 정책수행 및 행정협조에 적극적인 마을</li> </ol>
--

\* 출처: 2003. 진안군 으뜸마을가꾸기 조례

실제로 군정기획평가단은 으뜸마을가꾸기사업을 통해 행정과 성공적인 교섭관계를 형성한 마을에 대해 마을사업이 지속적으로 유지되고, 성장하도록 선택적으로 지원했다. 진안군에서 유치한 중앙정부의 마을개발사업을 으뜸마을가꾸기사업의 대상지구와 연결했는데, 농림부의 녹색농촌체험마을 사업에 동향면의 능길마을(2003년)을 시작으로, 무릉마을('04년), 동신마을('05년)을 추천하였으며, 산림청의 산촌종합개발사업에 으뜸마을가꾸기사업이 진행되었던 백운면의 신암리와 정천면의 봉학마을, 주천면의 중리 등을 대상으로 선정되도록 했다(유정규 1차 심층면접, 2015; 구자인 외, 2011; 진안군청, 2005).

#### 4) 내생적 지역발전 프로젝트의 지속성 문제

##### (1) 행정 주도 엘리트 동맹

진안군에 내생적 지역발전 전략에 입각한 지역발전 프로젝트를 수립했던 핵심 행위자는 단체장과 공공계획가 주도의 엘리트 동맹이었다. 당시 임수진 진안군수는 지역의 내생적 지역발전에 대한 큰 그림을 지역사회에 정치적으로 설득하면서, 지역발전 프로젝트가 중단 없이 추진되도록 행정자원을 배분하고, 초창기 지역발전 프로젝트를 정치적으로 지원하는 버팀목이 되어 주었다. 유정규 단장은 공공계획가로서 구체화된 정책을 설계하고 이를 지역에 제도화하는 역할을 맡았다(유정규 1차 심층면접).

공공계획가인 유정규 단장은 2003년 7월, “진안군 으뜸마을가꾸기에 관한 조례”를 입안하여 군의회에서 제정되도록 하고, 2003년 9월 “진안군 으뜸마을가꾸기 5개년 계획”을 수립하였으며, 중앙정부의 예산과 정책 등 국가자원을 진안군으로 유치해 오는 등, 군정기획평가단과 으뜸마을가꾸기 사업을 핵심과제로 둔 내생적 지역발전 전략을 제도화하기 위해 다방면으로 노력했다<sup>39)</sup>. 특히 2003년 노무현 대통령의 참여정부가 출범한 이후, 국가균형발전 전략에 입각하여 여러 지역발전 지원사업을 실행하고, 지자체 차원의 자율적 발전 전략을 지원하는 상황은 진안군의 내생적 지역발전 프로젝트에 유리한 방향으로 작용했다<sup>40)</sup>.

39) 이러한 시도의 성공적 결과로서, 당시 가능성이 희박하다고 점쳐지던 행정자치부의 소도읍육성사업 지역 중 하나로 진안읍이 선정되어 200억 원의 국가예산을 지원받기도 했다.

40) 임수진 군수는 배정받은 특별교부금을 향후 진안군 마을만들기 지원정책 수립 전반에 활용될 수 있도록 기금으로 적립할 것을 지시하였다. 그러나 국가시책사업 혹은 해당부처 장관의 정책적 판단에 의거하여 교부되므로 정치적 비리에 취약한 교부금의 특성 상 해당항목에 대한 세부규정이 엄격하여 기금적립 등의 포괄적 활용이 불가능하였기 때문에, 해당 교부금에 대한 사업계획을 엄밀히 수립할 필요가 있었다. 따라서 2004년에 당장 집행하지 못하고 당시 으뜸마을가꾸기사업 등 주요 마을지원프로그램에 대한 세부예산계획을 수립하였으며, 2005년에 되어서야 예산을 집행할 수 있었다. 특히 2004년 12월, 구자인이 임용된 이후 귀농귀촌사업과 마을간사제도의 통합 운영, 마을만들기 단계별 육성 제도 등 마을만들기 지원 제도가 체계화되면서 프로젝트 운영에 소요되는 행정자원으로 긴요하게 활용될 수 있었다(구자인 2차; 유정규 1차; 광동원 심층면접, 2011 구자인 외).

엘리트 동맹에 의해 제도화된 내생적 지역발전 전략은 이후 진안군 지역발전 프로젝트의 경로의존적 발전 과정에 중대한 영향을 미쳤다. 다시 말해, 개혁적 단체장과 진보적 학문사회 사이에서 결성된 동맹이 행정부문에 공공계획기구를 건설하여 개혁 프로그램들을 실행했으며, 이러한 제도적 설정들이 이후 진안군의 지역발전 프로젝트가 전개되는 경로에 일정한 규정력을 갖게 되었다는 점이다. 지역사회에 조직적 기반은 갖추어져 있었지만, 지역과 생활세계의 사회경제적 이슈 제기와 실천에 익숙하지 못했던 저항적 사회운동과 아직 미성숙했던 시민사회가 거버넌스의 동등한 자격과 능력을 갖춘 구성원으로 미처 성장하지 못한 상황에서, 행정부문이 주도하여 지역발전 프로젝트가 전개되는 경로가 형성된 것이다.

한편, 민관협력과 거버넌스, 주민 주도의 마을개발사업 등 당시 지역발전의 경로로 제시되었던 내생적 지역발전 전략의 취지와 개념은 아직 지역사회에 널리 공유되지 못한 상황이기도 했다. 당시 지역사회에서 널리 받아들여진 지역발전 개념은 고속도로와 대규모 관광단지, 행정시설 등과 관련된 국가예산과 정부지원사업 유치를 통한 사회기반시설의 물리적 확장에 치중되어 있었다. 군의회 의원들은 행정조직에 국가사업의 지역 간 유치경쟁에 뛰어들어 승리할 것을 지속적으로 요구하였으며, 단체장 또한 이러한 지역정치의 염원과 필요를 반영하는 정치적 대변자가 되기도 했다. 이러한 상황에서 당시 군의회 의원들은 진안군의 내생적 지역발전 전략을 당시 참여정부가 강조했던 국가균형발전 전략 하의 지역발전사업을 유치하기 위한 수단적 방편으로 간주했다(유정규 1차 심층면접; 구자인 2차 심층면접; 곽동원 심층면접).

당연히 당사자 간 숙의와 설득, 교감을 통한 집합적 의사소통 능력이 충분히 확보되지 못한 상황에서 소수 엘리트 동맹 주도로 추진되는 지역발전 프로젝트는 지역정치 내부의 갈등을 불러일으키는 요인이 되었다. 이는 단체장의 정치적 영향력이 지배적인 시기에는 정치적 갈등이 잠재되어 있었지만, 지방선거가 임박한 지방정치의 전환기 등의 특정한 국면에 지역

발전에 대한 정치적 비전의 차이가 부각되었던 것이다(진안군의회, 2003; 2002)

당시 단체장이었던 임수진 군수는 당시 2선으로 연임되어 지역사회에 폭넓은 지도력과 정치적 영향력을 발휘하고 있었으나, 2002년 민선3기 지방선거 당선을 확신할 수 없었기 때문에, 지역발전 프로젝트의 지속 여부가 의문시되는 상황이었다. 게다가 유정규 단장은 애초 전문계약직으로 임용될 때부터 2002년까지로 시한부 활동을 예정해놓고 있었지만, 공공계획가의 책무를 전달할 인물을 찾지 못해 2003년 상반기로 계약을 연장한 형편이었다(유정규 1차 심층면접). 임수진-유정규 동맹 이후의 지역발전 프로젝트를 제도적으로 유지하고 발전시킬 새로운 계기가 필요했지만, 그것이 어떠한 방식으로 전개될지 당시에는 쉽사리 예측할 수 없는 상황이었던 것이다.

2003년 상반기, 공공계획가인 유정규 단장의 퇴임과 더불어, 임수진 군수의 임기가 후반기로 접어들게 되면서 군정기획평가단의 역할은 점차 축소되고 있었으며, 으뜸마을가꾸기사업도 형식화되고 있었다. 특히 읍·면 추진위원회를 지구 내의 마을사업을 자율적으로 관리하고 운영하는 지역 거버넌스의 구심이자 거점으로 구축하려는 시도도 한계에 달했다. 진안 프로젝트는 기획홍보실 전략산업과 지역혁신팀의 ‘으뜸마을가꾸기’ 사업 관리로 명맥을 유지하던 상황이었다.

결국, 행정부문에서 결집한 엘리트 동맹이 지역발전 프로젝트를 주도하고 있었다는 점은 아직까지 프로젝트가 ‘위로부터의 개혁’이라는 구조적 한계를 탈피하지 못한 상황이었다는 점을 방증한다. 이 프로젝트가 근본적으로 시민사회와 생활공동체의 자율성과 주도성을 함양하여 지역·마을발전의 방향과 경로를 자율적으로 탐색하도록 했지만, 지역사회와 마을공동체 스스로 문제와 상황의 자율적 인식과 능동적인 동기부여가 미진한 상황에서, 행정부문의 군정기획평가단이라는 특정 거점을 중심으로 지역발전 사업을 추진했기 때문에 문제가 되었다. 행정부문이 지역사회와 마을공동체

에 대해 자율적인 동기부여와 실천의 경험을 통한 자기주도적 성장을 교섭하려는 수단이 아직 불충분한 상황에서, 행정부문과 시민사회의 지속적이고 전략적인 협력을 어떠한 방식으로 제도화할지에 대한 구체적인 전망이 제시되지 못했기 때문이었다.

## (2) 프로젝트의 성과와 한계: 군정기획평가단과 으뜸마을가꾸기사업

유정규와 임수진이 주도했던 프로젝트의 핵심과제는 군정기획평가단 운영과 으뜸마을가꾸기사업이었으며, 그 중에서도 2004년 이후에도 지속적으로 추진된 과제는 으뜸마을가꾸기사업이었다.

군정기획평가단은 지역발전 프로젝트를 총괄하는 공공계획기구로서 행정자치부 특별교부금 배정과 중앙정부 마을사업 선정 등 외부의 자원을 지역 내부로 유치하는 능력을 가시적 성과로 보여주면서 지역사회와 여러 사회세력들로 부터 인정을 받았다(유정규 1차 심층면접). 중앙정부 예산·사업의 유치가 지역발전의 유일한 방법으로 간주하고 이에 사활을 걸던 상황에서, 군정기획평가단을 통한 체계적인 지역발전전략의 수립 및 지속적인 교섭의 시도는 지역사회 여러 구성원들에게 대안적이고 중단 없는 지역발전의 방향에 대한 정치적 비전을 제시해주는 것이기도 했다. 군정기획평가단을 통해 구축된 지역발전 프로젝트의 초기 제도화 노력은 이후 프로젝트의 새로운 확장이 모색되는 국면에 중요한 경험을 제공하게 되었다.

한편 군정기획평가단은 지역거버넌스를 제도화하는 상설기구로의 전환을 꾸준히 모색했다. 군정기획평가단은 그 시초를 주민들의 군정에 대한 아이디어 제시와 행정감사과정에 대한 참관과 같은 소박한 활동에서 출발하여, 지역의 내생적 발전에 대한 관심환기와 동기부여를 통해, 단체장, 공무원, 마을지도자 등 여러 행위자들이 지역사회가 공공계획 수립 과정에 동참하는 협력거버넌스의 제도화를 목표로 설정했다. 그러나 군정기획평가단은 법령이나 지자체 조례 등을 통해 공식화된 조직이 아니었으며, 기존

의 중앙정부 부처의 정책·사업 등 국가통치구조에 속하지 못했던 비상시적인 임의기구였다는 한계를 극복하지 못했기 때문에, 실제로 지역거버넌스를 군정 전반을 상시적으로 논의, 결정하고 협력적으로 수행하는 단계까지 발전하지는 못했다. 지역정치가와 관료들도 협력거버넌스의 실체와 개념을 제대로 이해하지도 못했으며, 군의회와 같은 공식협의기구는 거버넌스 구성을 공식적인 안건으로 제대로 다루지도 않았다. 오히려 행정공무원이나 군의회 의원들은 군정기획평가단이 거버넌스를 제도화하기 위한 전략적 시도들을 자신들의 고유한 직능과 권위에 대한 정치적 도전으로 인식했다(유정규 1차 심층면접, 구자인 2차, 3차 심층면접).

군정기획평가단이 주도했던 지역발전 프로젝트의 전반적인 틀과 전략 수립은 공공계획가 1인의 전문적 역량에 크게 의존하고 있었다. 따라서 당시 지역발전의 한계는 지역사회에서 지역발전전략을 계획하고 주도적으로 관리할 사회정치적 동맹이 충분히 성장하지 못했다는 점이었다. 이러한 상황에서 당시 군정기획평가단은 조례 등에 의한 공식적 근거를 확보하지 못한 임의기구로 2기로 종료되면서, 지역발전과 관련된 공공계획의 수립과 집행 과정을 제도화하고, 지역사회 여러 구성원들을 지역발전 프로젝트의 행위자로 이끌어오려는 노력에 대해 큰 결실을 보지 못한 채 중단되었다.

으뜸마을가꾸기 사업의 경우, 사업의 애초 의도는 앞서 밝혔듯, 단순한 군청의 마을지원프로그램에 그치지 않았으며, 지역사회 여러 구성원들이 마을공동체사업을 활성화하고, 이러한 마을사업을 진안군 전체로 확산하려는 목표를 공유하고, 이를 통해 지역사회 전반의 사회정치적 동맹을 건설하려는 목표를 가지고 있었다. 군정기획평가단을 거점으로 활동했던 엘리트 동맹은 미시적 생활세계의 이슈에 관심을 가지고 논의하는 활동에 익숙하지 않았던 지역의 사회운동조직과 지역사회를 설득하여 더불어 성장시키고, 국가통치기계의 역할을 반복수행하던 지방관료조직을 설득하여 관계적 교섭방식으로 전환시키려 했다. 특히 타 지역에서 제대로 구현되지 못했던 행정과 민간 간 협력과 협업의 제도화를 중요하게 모색했다. 특히

단순한 사무대행의 역할에 국한되던 읍·면사무소가 해당 읍·면의 주민, 지도자들과 읍·면장과 산업계장 등 지역공무원들이 공동으로 협력하는 지구별 추진위원회를 결성하도록 하고, 읍·면 내 마을사업을 민관협력을 통해 지원하는 거점으로 구축하려 했다.

그러나 결과적으로, 당시 으뜸마을가꾸기 사업이 추진된 마을 중에서, 실제로 지속적인 교섭과정에 있던 마을은 4-5개 수준에 지나지 않았다(진안군의회, 2002). 해당 사업이 추진되던 마을에서도 마을소득 창출을 지원하는 행정사업으로만 간주하고, 영리적 경제활동을 넘어서는 통합적 사회프로젝트로 이해하지는 못했다. 으뜸마을가꾸기 사업의 읍·면별 추진위원회는 제1기 군정기획평가단의 활동이 종료된 이후, 꾸준한 추진력과 제도적 지속력을 확보하지 못하면서 형식적 기능을 수행하는 행정전달기구로만 명맥을 유지하였다.



### 3. 다중심 동맹과 마을만들기 프로젝트

#### 1) 다중심 동맹의 형성

##### (1) 동맹 확장 시도

민선2기 중반인 2000년부터 시도된 프로젝트가 질적으로 심화되는 계기는 2002년 6월 13일, 민선3기 지방선거에 임수진 군수가 3선 연임에 성공하면서 만들어졌다. 이 무렵부터 엘리트 동맹의 주도로 유지되던 프로젝트가 새로운 국면으로 전환하기 시작했다.

첫째, 군청에 지역발전 프로젝트를 전담하는 행정조직이 창설되면서 공식 행정부문의 제도화가 진전되었다. 2002년, 기획홍보실에 지역혁신팀이 신설되어 당시 추진되던 군정기획평가단과 으뜸마을가꾸기사업 관리업무를 총괄하면서, 동시에 당시 중앙정부가 국가균형발전 전략의 일환으로 추진하던 지역발전사업과 마을단위 지원사업에 대응하여 신규정책개발을 전담하는 역할을 담당하게 된다<sup>43)</sup>. 게다가 진안군청은 공공계획가로서 유정규 단장의 활동을 지역발전 프로젝트 제도화의 성공요인으로 평가하고, 2004년 12월 사회운동가를 비롯한 민간전문가 10명을 전문계약직으로 채용했다<sup>44)</sup>. 이들은 지역혁신팀에 배속되어 지역발전 프로젝트 전반의 계획 수립과 정책화를 담당하게 되었다.

43) 진안군의 지역발전 프로젝트의 행정 전담조직은 2002년 신설된 기획홍보실의 지역혁신팀이 시초였다. 2005년 정책개발팀으로 명칭이 변경되면서 10명의 민간전문가를 전문계약직으로 채용했으며, 2007년 전략산업과에 마을만들기팀을 창설하면서 그 기능과 조직을 이전했다.

44) 진안군의회 제132회 제2차 속기록(2004년12월4일 자)의 '2005년도일반·특별회계세입·세출예산안(집행부제출)'을 참조할 것.

“일찍이 우리 군은 특색 있는 지역특화사업 개발 사업을 위하여 으뜸마을 가꾸기 사업을 개발, 육성함으로써 행정자치부로부터 10억 원의 특별교부세를 지원받는 등의 성과를 올린 바 있지만 아쉽게도 전임 계약직 임용 지연과 읍·면사업 계획 마련에 다소 차질이 있어 추진 상 미흡한 점이 없지 않습니다.

이에 저희 집행부에서는 금년 중으로 나머지 4명의 전임계약직을 임용, 오는 2005년부터는 소기의 목적 달성을 위하여 최선의 노력을 강구해 나갈 것이며, ....”

둘째, 진안군청 관료조직 내에서 내생적 지역발전 프로젝트에 적극적으로 동참하려는 지역공무원이 행위자로 부상했다. 특히 지방공무원인 광동원은 2002월 10월, 군청 기획홍보실로 배속되어 군정기획평가단 관리업무를 담당하게 된다. 이후 광동원은 공무원의 자발 학습조직 ‘그루터기’를 결성하는데 주도적으로 관여하고, 공무원과 민간인사들의 일본 아야정 자비 연수를 추진하는 등 최근 2014년까지 지역발전 관련 업무를 맡아 적극적으로 활동했다(광동원 심층면접; 2011, 구자인 외)<sup>45)</sup>. 광동원은 유정규 단장 사임 이후의 지역발전 프로젝트를 관리하면서 구자인이 2004년 12월 임용되기 전까지, 대략 1년 여 동안 공공계획가가 부재한 공백을 메꾸어 프로젝트가 제도적으로 지속되도록 하는 역할을 맡았다. 게다가 이들은 전북지역 출신으로 단지 관료조직사회 뿐만 아니라, 지역사회의 친교네트워크를 기반으로 프로젝트의 가치와 방법에 대한 지식을 진안군 지역사회에 교류하고 확산시키는 역할 또한 담당했다.

셋째, 행정부문 이외의 지역사회에서 내생적 발전론에 입각한 프로젝트의 취지에 동의하고 협력하는 행위자가 출현하였다. 지역사회에서 내생적 지역발전의 비전을 신뢰하고, 마을만들기 활동에 동참하려는 마을지도자들이 등장하여 지역사회에 유리한 여론을 조성하기 시작했다. 와룡마을의 강주현<sup>46)</sup>, 능길권역의 박천창<sup>47)</sup>, 중길권역 최영복 등 으뜸마을가꾸기사

45) 그루터기는 진안군청에 소속된 공무원이 자발적으로 구성된 학습조직으로 월 2회의 정기모임을 통해 지역발전과 관련된 해외사례 검토, 지자체 간 교류, 지역자원 조사, 지역축제 개선, 업무절차 개선 등 다양한 주제에 관해 토론하고 학습하고 있다. 2003년 7월 18일, 광동원을 비롯한 젊은 공무원들이 모임을 결성한 이후 2015년 현재까지 운영되고 있다(2011, 구자인 외: 222-227을 참조할 것). 특히, 2006년에 일본 내생적 지역발전의 대표적 사례지역인 미야자키현 아야정에 자비로 연수를 다녀오면서, 아야정의 지역발전 역사를 국내에 체계적으로 소개하고, 진안군과 아야정의 지속적인 교류 관계를 형성하는데 기여했다. 2004년 12월, 구자인이 정책개발담당계장으로 임용된 이후 진안 지역발전 프로젝트와 관련된 행정의 지원체계를 혁신하고 방법론을 구체화하였으며, 프로젝트를 전략적으로 운영하는 다중심 동맹에 행정 행위자로 참여하는 등 능동적으로 협력했다.

46) 강주현은 용담면 와룡리의 마을이장과 으뜸마을만들기 추진위원장으로 활동했던 마을지도자였으며, 2011년 (주)진안마을을 창업하여 지역시민사회 주도의 로컬푸드 프로젝트를 시도했다. 원래 100여 가구의 주민들이 살던 와룡마을이 용담댐이 건설되면서 1995년 수몰되고 마을 주민들이 뿔뿔이 흩어지자 남은 11가구와 함께 수몰되지 않은 고지대로 이주하여 새로운 와룡마을을 건설했다. 마을주민들과 함께 공동으로 ‘좋은동네’ 마을영농조합법인을 창업하여 콩,

업에 참여하면서 등장하게 된 마을사업추진위원장들이 대표적 인물들이었다. 지역발전 프로젝트가 출범하기 이전에 이미 별도의 마을개발사업을 시도하던 이들은 으뜸마을가꾸기 사업에 참여하면서 행정과의 교섭관계를 형성하게 되었으며, 마을을 넘어 지역사회의 행위자로 등장하게 된다. 이들은 지역사회에서 프로젝트의 의미를 변화시키는데도 기여했는데, 지역사회에서 외부 세력의 정치적 농단으로 치부하거나 ‘굴러온 돌이 박힌 돌을 빼다’는 식의 외부 대 내부의 대결 구도를 음모론적으로 이용했던 일부 여론을 토착민의 사회·정치적 네트워크 안에서 제어하고, 새로운 프로젝트가 제시하는 비전과 품행을 지역사회에 확산시키는 역할 또한 맡게 되었다.

이와 더불어, 지역 외부의 환경도 진안군의 지역발전 프로젝트에 유리하게 전개되었다. 참여정부가 국가균형발전전략을 국가적 목표로 제시하자 중앙정부 각 부처에서 다양한 지역발전정책과 마을지원사업을 경쟁적으로 추진했던 것이다. 행정안전부의 소도읍육성사업에 진안읍이 선정된 이후, 2004년부터 '08년까지 총 200억 원의 예산이 지원되었으며, '03년에 행정자치부에서 특별교부금을 교부받아 '05년부터 으뜸마을가꾸기사업의 추진 지구 11개 마을에 균등 지원하는 등, 국가적 지원은 진안군의 지역발전 프로젝트를 제도적으로 유지시키는 중요 요인으로 작용하였다<sup>48)</sup>.

이러한 계기들을 통해 공공계획가 1인에게 모든 프로젝트의 책임과 권한이 집중된 단핵 구조가 서서히 탈피되면서 관료조직과 시민사회의 여

---

참깨, 산초 등의 협동경작, 된장과 고추장, 참기름 등의 공동가공을 통해 직거래유통을 시도하고, 도시민 대상의 농촌체험관광프로그램을 만들었다(프레시안, 2014.5.27.; 경향신문, 2013.9.29.; 전북일보, 2007.1.31.)

47) 박천장은 내금과 상능, 하능 등 6개의 행정리로 이루어진 동향면 능길권역에서 활동하는 마을지도자이자 마을기업 대표로, 2000년대 초반부터 농식품부의 녹색농촌체험마을을 시초로 농촌종합개발사업, 진안군의 으뜸마을가꾸기사업, 행정자치부의 정보화시범마을 등 국가 마을개발정책의 지원을 받아 생태농업 위주의 협동농업과 농산물·가공품 직거래, 농촌체험관광을 중심으로 하는 마을기업을 구축했다(전북일보, 2014.1.15.; 2009.6.22.; 전북도민일보, 2004.11.17.)

48) 2003년 5월 9일, 임수진 군수와 유정규 단장은 행정자치부 '소도읍육성사업'의 정책심의회 지역의 선정을 위한 심사회 당시, 진안군에 대한 설명청취를 겸하여, 행정자치부의 김두관 장관과 면담하였으며, 진안군 으뜸마을가꾸기 사업 등 내생적 지역발전 프로젝트의 취지를 설명하여, 특별교부금 10억 원을 배정받게 되었다.

러 행위자들이 상호작용하는 다자 간 의사소통 구조로의 점진적인 전환이 시작되었다. 그러나 유정규 단장이 2003년 10월에 활동을 종료하면서, 지역발전 프로젝트를 전반적으로 관리하고 운영할 전문성 있고 신뢰할만한 차기 공공계획가를 영입하는 문제가 프로젝트를 지속하는데 시급한 과제로 대두되었다<sup>49)</sup>.

이러한 가운데, 2004년 12월, 구자인 박사가 공공계획가로 임용되면서, 진안의 내생적 지역발전 프로젝트가 새로운 국면으로 전환되는 계기가 만들어졌다. 구자인 박사는 진안군의 상황을 접한 이후, 임수진 군수와 직접 면담하여 지역발전 프로젝트의 공공계획가로서 역할을 자청했다(구자인 2차 심층면접; 유정규 1차 심층면접)<sup>50)51)</sup>. 구자인 박사는 군청 기획홍보실의 지역혁신팀장으로 임용되어 지역발전 프로젝트에 대한 계획을 전반적으로 수립하고 이를 정책화하는 역할을 수행하게 되었다.

구자인은 내생적 발전론과 공유경제론(코몬즈 경제학; 1999, 多辺田政弘)<sup>52)</sup>, 지역자급순환경제론 등 일본 마을만들기 운동의 이념적 배경을 이

49) “내가 애초 진안군에서 활동한 이유는 지역사업에 실제로 참여하고 깨달으면서 지역변화의 방안을 고민해보고자 했던 것이다. (나는) 이러한 차원에서 ‘지역을 생각하는 모임’에서 파견된 것이며, 2년 계약 기간 후에는 지역재단 창립을 위해 복귀하기로 계획되어 있었다. 그러나 지역사업에 깊이 연루되면서 2003년까지 떠나지 못하는 상황이 지속되었다. 물론 이 기간 중에도 1달에 한 번씩 지역순회 프로그램을 진행하는 등 이 모임의 실무간사 역할을 병행했다. 2003년 상반기까지만 진안에서 활동하기로 했으나, 10월까지 진안에서 활동하고 11월이 되어야 지역재단 전임으로 일할 수 있었다. 2003년 7월부터 지역재단 발기인대회를 조직하는 등 지역재단 창설 작업을 수행했다.” (유정규 1차 심층면접).

50) 2003년 상반기, 유정규 단장은 2년 계약으로 예정 시간을 훌쩍 넘어서 상황에서 마땅한 후임자를 찾지 못해 난항을 겪고 있는 상태에서 자신의 인적 네트워크를 동원하여 물색하고 있었다. 당시 일본에서 박사 후 연구과정에 있던 구자인은 당시 임수진 진안군수와 직접 면담하여 차기 공공계획가의 역할을 수행하기로 하고, 2004년 12월에 진안군청 전략기획과의 전임 계약직으로 부임하게 되었다(구자인 2차 심층면접; 유정규 1차 심층면접).

51) 임수진 군수는 계약직공무원으로 임용되었던 유정규와의 성공적 동맹을 경험한 이후, 2003년부터 민간전문가들을 계약직공무원으로 대거 임용하여 지방관료조직에 활력을 불어넣고 지역발전 프로젝트를 전략적으로 운영하는데 활용하고자 했다. 지역발전 컨설팅업체와 사회운동가 등 다양한 배경에서 활동하던 이들이 계약직공무원으로 임용되어 기획홍보실 내 정책기획단 정책개발계에서 활동했다. 이들은 정책개발계를 총괄하던 유정규 단장이 2003년 사임한 이후에도 지역발전정책 수립과 중앙정부 공모사업의 유치 업무 등을 수행했다. 2004년 12월 임수진 군수는 구자인 박사를 군청 정책개발담당 계장으로 임용하여 민간전문가 출신의 계약직공무원들을 총괄하는 역할을 담당하도록 했다(구자인 3차 심층면접).

론 기본 사상들을 지역사회에 설명하고 이를 적용하기 위해 노력했으며, 지산지소운동과 유기농업, 농촌거버넌스 등 내생적 지역발전 전략과 사회적 경제가 결합된 일본의 지역발전 방법론을 체계적으로 소개하였다.

프로젝트 초기 으뜸마을가꾸기사업은 소득개선과 일자리 창출, 협동생산, 지역·마을 산업기반 강화 등 경제적 동기에 우선순위를 두고 추진되었으나, 이 시기부터 복지, 문화, 마을경관, 주거, 환경·생태 등 지역사회에서 생활양식의 총체성과 다양성을 증진하기 위한 방향으로 확장되었다. 게다가 프로젝트에 귀농귀촌인과 지역사회조직, 문화예술가 등 지역의 여러 부문에서 활동하던 행위자들이 동참하면서, 다양한 동기와 계기에 의한 실천들이 복합적으로 상호작용하여 프로젝트 자체가 풍부하게 전개되어 가기 시작했다. 이전에도 문화·경관·환경 부문의 실천을 아예 모색하지 않은 것은 아니었지만, 마을경제 활성화와 이를 통한 지역 전반의 경제적 활력 증대를 선결과제로 판단하고 이에 대한 수단으로 고려되었다면, 새로운 국면으로 전개되는 프로젝트에서는 각 마을과 지역의 문화, 정치, 환경, 경제영역을 포함한 사회 전반의 통합성을 발전시키는 고유한 경로와 다양한 목표를 중시하는 방향으로 변모하였다.

## (2) 다중심 동맹의 결성

진안의 내생적 지역발전 프로젝트가 군수와 공공계획가 간의 동맹, 혹은 공공계획기구의 단일한 중심에서 관리되는 국면을 넘어서기 시작했다. 진안 프로젝트를 주도적으로 계획하고 운영하는 전략적 행위자가 단체장

---

52) 일본의 코몬즈 경제학은 다베타 마사히로(多辺田 政弘) 등의 학자들에 의해 발전했다. 코몬즈 경제학은 일본의 마을만들기 연구자들이 주로 접근하는 이론적 자원으로, 지역(의 자연과 사회)을 주민들이 공동으로 이용하고 관리하는 공유자원, 즉 코몬즈(the commons)으로 이해하는 관점에서 출발한다. 코몬즈는 시장 혹은 국가로 탈주되지 않은 영역이며, 화폐경제를 매개로 유지되는 시장과 국가재정을 통해 유지되는 공적 영역과는 달리, 비화폐적이고 호혜적인 관계가 작용하는 영역이다. 코몬즈 경제학에서는 국가적 규모 보다는 지역의 사회적이고 공간적인 규모를 중시하는데, 지역이 주민의 자치와 상호부조 등 공적 관리에 더 적절한 사회적 관계와 공간적 범위로 여겨지기 때문이다.

과 공공계획가라는 행정부문에서 결집한 엘리트 동맹을 넘어, 지역사회에서 사회적 목적에 따른 지역발전을 모색하던 행위자들이 상호작용하는 다중심 동맹으로 전환된 것이다. 다시 말해, 다중심 동맹의 형성은 지자체 행정을 넘어 여러 영역에서 다양한 동기에서 활동하는 행위자들의 복합적인 활동과 상호작용을 촉진하면서 지역발전을 주도하는 동맹이 다자 간 논의와 합의형성의 의사소통과정을 형성하게 되었다는 점을 의미한다.

2006년경부터 동맹의 구조적 형태도 프로젝트의 전략수립과 제도화 과정에 참여하는 행위자들 간의 연결이 행정 주도의 엘리트 동맹에서 분산적이고 개방적인 구조로 점진적으로 전환되었다. 또한 행정 주도의 프로젝트를 넘어 지역사회 행위자들의 자율적인 프로젝트들이 다양하게 전개되기 시작했다. 이러한 과정을 통해 진안 프로젝트는 단일한 중심이 제기하는 내생적 지역발전 전략에 입각한 지역발전방식에서, 지역 행위자들의 다양한 사회적 동기와 목적을 통한 다양한 자율적 실천들이 교차하고 복합적으로 상호작용하는 방식으로, 사회적 경제 프로젝트가 제도화되는 국면으로 점진적으로 전환되었다.

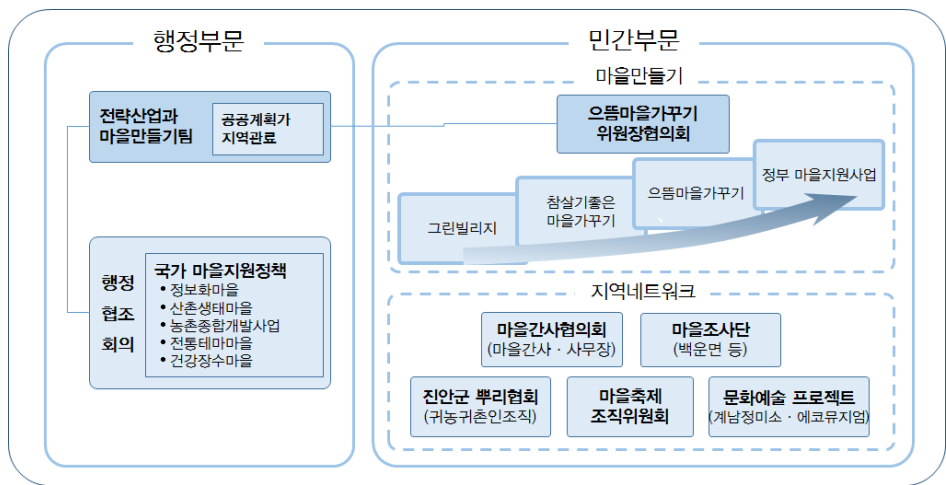


그림 4-3. 진안군의 다중심 동맹(2007-09년)

2006년 새로운 단체장이 취임한 이후 동맹 내부에서 내생적 지역발전 프로젝트에 미온적이던 지역정치가들의 중요성은 상대적으로 감소하고, 지역사회의 여러 부문에서 활동하던 인물들이 참여하면서 지역발전 프로젝트에 대한 주요한 의사결정과 역할수행의 행위자로 부상하게 되었다. 이러한 상황에서 다중심 동맹의 인적 구성은 다소 고정되고 폐쇄적인 형태에서 개방적이고 유동적으로 변화되었다. 공공계획가인 구자인 팀장을 구심으로 군청공무원인 곽동원과 와룡마을 추진위원장인 강주현 등 지역사회의 각 부문을 대표하는 인물들이 동맹의 핵심을 형성하고, 지역사회의 여러 영역에서 활동하는 이들이 사안에 따라 다양한 방식으로 의사소통과 결정의 과정에 참여하였다.

이 중에서 진안 프로젝트와 관련된 공공계획을 제시하고 운영하면서 동시에, 다중심 동맹의 구심이 되었던 구자인 팀장은 군청 전략산업과 마을만들기팀에 배속된 전임계약직 공무원이라는 위치에 있었지만, 단순히 행정의 이해관계를 대변하는 고정된 역할수행자가 아니었다. 오히려 행정과 마을공동체, 시민사회, 심지어 민간기업 등 다양한 이해관계를 통해 활동하는 행위자 사이를 소통하고 매개하며 조정하는 중간자적 역할을 담당했다. 게다가 프로젝트에 참여하는 행위자들의 역할과 역량, 혹은 프로젝트가 당면한 상황에 따라 필요한 역할을 수행하기 위해, 행정운영의 제도적 체계를 구축해야 할 시기에는 마을만들기팀장이라는 계약직공무원으로, 중간지원조직이 건설될 시기에 마을만들기지원센터로 옮겨 활동했다. 공공계획가 구자인은 다중심 동맹의 사회네트워크에서 자신의 위치를 유연하게 변화시키면서 지역발전 프로젝트가 전략적으로 전개되는 맥락에서 중요한 역할을 수행해왔다.

표 4-2. 진안군 다중심 동맹의 주요 행위자(2007-09년)

부문		행위자	주요인물	역 할
행정		진안군청 마을만들기팀	구자인	공공계획가
			곽동원, 이호율	그루터기 학습모임, 한일교류활동 다중심 동맹의 행정부문
		행정협조회의 (중앙정부 마을지원정책)		정보화마을(행정자치부) 산촌생태마을(산림청) 농촌종합개발사업(농식품부) 녹색농촌체험마을(농식품부) 농촌전통테마마을(농업진흥청)
시민 사회	마을	마을지도자	강주현	와룡마을 이장 으뜸마을가꾸기추진위원장
			박천창	능길마을 추진위원장
		마을간사, 사무장	최**	안천면 **마을 사무장(2007-8)
			임**	주천면 **지구 마을간사(2006)
			노**	백운면 **지구 마을간사
			곽**	진안읍 **지구 마을간사
			권**	정천면 **지구 마을간사
	지역	지역지도자	이**	지역교회 목사
			최규영	진안문화원장
			박주홍	정천면 우체국장
		귀농귀촌활동가	정**	백운면 마을조사단, 진안교원길
		문화예술가	김**	계남정미소
			이**	지역문화예술가 백운면 마을조사단장(2009)



### (3) 군청 행정조직의 재편

2006년 민선 4기 지방선거에서 송영선 군수가 새로 당선되자, 공공계 획가와 실무담당자들은 당선자에게 마을만들기를 비롯한 내생적 지역발전 프로젝트가 차기 군정에도 지속적으로 추진되어야 함을 주장했다<sup>53)</sup>. 애초 내생적 지역발전 프로젝트에 큰 관심이 없었던 당선자도 마을지도자를 비롯한 지역사회 여러 행위자들이 공동으로 설득하자 이를 수용하게 되었다<sup>54)</sup>(구자인 2차 심층면접). 특히 내생적 지역발전 프로젝트가 중단 없이 지속되는데 데 중요한 영향을 미쳤던 행위자들은 당시 와룡마을의 강주현 위원장을 비롯한 으뜸마을가꾸기 사업지구의 추진위원장들이었다. 이들은 새로운 단체장에게 마을만들기 지원사업의 필요성을 강력하게 주장하면서, 오히려 군청에서 마을만들기 전담팀을 설치하는 등 프로젝트를 제도적으로 발전시켜야 함을 설득하자, 군수가 이를 받아들이게 된 것이다(구자인 2차 심층면접).

이에 진안군청은 2007년 2월, 조직개편을 통해 전략산업과에 마을만들기팀을 창설하여, 마을만들기 지원사업과 귀농귀촌업무, 도농교류사업 등 자체적으로 수행하는 업무를 담당토록 하였으며, 군청의 각 부서에서

---

53) 송영선 후보가 차기 군수로 당선된 직후, 군정의 인수인계기간인 2006년 6월 초, 구자인을 비롯하여 계약직 공무원으로 구성된 정책개발팀의 실무담당자들은 당시 송영선 당선자에게 직접 면담을 요청하여 마을만들기를 비롯한 지역발전 프로젝트의 의의를 설명하고 차기 군정에도 중단 없이 추진되어야 함을 주장했다.

2006년 5월 31일, 당시 열린우리당 후보로 당선된 송영선 신임 군수는 해당 프로젝트를 지역의 오랜 정치적 경쟁자였던 전임 임수진 군수의 치적으로 평가 절하하였으며, 맥락과 전개 과정을 제대로 이해하지도 못한 상황이었다. 이에 당시 구자인 팀장을 비롯한 계약직 공무원들은 송영선 당선자와 면담을 요청하여 프로젝트의 필요성을 설득하였으나, 송영선 당선자는 전 군수가 임용했던 계약직공무원들의 의견을 진지하게 받아들이지 않았다. 이에 구자인 팀장을 제외한 다른 계약직 공무원들은 상황 타개가 힘들다고 판단하고 퇴진했다(구자인 2차 심층면접).

54) 으뜸마을가꾸기사업에 참여했던 마을의 추진위원장들은 마을만들기 활동에 참여하면서, 점차 지역사회 지도자로 성장하게 된다. 이들은 주로 토착민들로서 기존 지역사회의 인적 네트워크에 속해 있었기 때문에 지역정치에 영향력을 발휘할 수 있었다. 일례로, 2006년 당시 와룡마을의 강주현 추진위원장은 송영선 군수와 절친한 친구 사이로 진안 프로젝트의 제도적 발전에 무심했던 송영선 군수를 설득하여 당시 군청에서 자체적으로 추진되던 마을만들기와 관련된 여러 지원정책을 중단 없이 유지시키도록 했다(구자인 2차 심층면접).

담당하는 국가의 각종 마을지원사업 업무를 총괄하고 조정하는 역할을 수행하도록 했다. 진안군청의 마을만들기팀은 전국 군 단위 기초지자체 중에서도 전국 최초로 개설된 마을만들기 전담조직이었으므로, 이후 전국의 농촌지역 지자체들은 진안 프로젝트에서 추진하는 세부과제들과 제도적 일개를 마을만들기 관련 행정부서를 설치하는 선행모델로 참조하게 된다.

진안군 관료조직의 차원에서만 살펴보면 마을만들기팀은 기존 기획홍보실 전략산업과의 정책개발팀에서 조직변경에 불과했으며, 조직의 인적구성 자체도 크게 변화하지 않았다. 그러나 행정과 마을 사이에 관계적이고 지속적인 의사소통과 조정을 담당할 수 있는 교섭채널이 제도화되고, 관료조직에 이를 전략적으로 운영하는 역할이 부여되고 수행되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 관행적으로 부처별로 대(對) 민간사업에 대한 예산수립과 사업집행, 평가의 1년 회기로 반복 수행되는 통치기계(統治機械)로 작동되던 지역행정조직의 사무가 행정-민간 간 의사소통적 교섭방식을 받아들이게 되면서 지역행정관리의 질적 전환을 맞이하게 된 것이다.

한편, 공공계획가인 구자인 팀장은 마을만들기 전담조직의 건설과 더불어, 당시 중앙정부 각 부처와 광역도지자체 등 여러 국가기관에서 별도로 추진하고 있던 여러 마을지원사업을 진안군청 차원에서 통합적으로 관리하고자 시도했다. 행정부문에서 마을공동체를 장기적이고 관계적 관점에서 교섭하고 특정한 방향으로 성장시키는 문제가 관건으로 부상하면서, 부처별로 분산되어 있던 마을지원사업의 전담조직 간 협력과 통합적 대응이 중요한 과제로 제기되었기 때문이었다. 이에 따라 구자인 팀장은 2007년 3월 ‘마을만들기 행정협조회의’를 통해, 진안군청 내 7개의 마을지원사업을 담당하는 6개 단과소 간 ‘마을사업 업무협조 TF팀’을 구성하고, 마을만들기팀은 사무국으로 운영되도록 업무협조체계의 조직을 시도했다.

이러한 시도는 단순히 행정조직의 재편의 차원에서만 그치지 않았는데, 행정조직과 개별 마을 간 양자관계에 근간을 두고 있던 마을지원사업을 협력거버넌스 체제로 전환하려는 전략을 포함하고 있었기 때문이다. 다

시 말해, 마을공동체 간 교류와 협력을 강화하여 진안군 전반의 마을만들기의 지역네트워크를 구축하고, 이를 통해 지역 내 행정부문과 마을공동체, 지역사회 등 다자간 협력관계로 전환하고자 했던 것이다(진안군청, 2007)<sup>57)</sup>. 진안군청 마을만들기팀은 이러한 전략의 일환으로 마을만들기 ‘5단계 발전론’에 입각한 단계별 지원제도의 체계화를 시도하면서 행정-마을 간 의사소통적 교섭방식이 점진적으로 심화되도록 노력했다.

표 4-3. 진안군 마을지원사업 현황(2007년 2월 기준)

사업명	개소	대상마을	운영기관	담당부서
으뜸마을 가꾸기	11	2001년: 사양, 노채, 능금, 학선, 동창, 중길, 황금, 무릉 2003년: 와룡, 용평, 신동, 봉학	진안군 독자사업	정책기획단 마을만들기팀
녹색농촌 체험마을	5	2002년: 능길, 2004년: 무릉 2005년: 동신, 2006년: 가막 2007년: 오암	농림부	정책기획단 마을만들기팀 (2007년 이관)
농촌전통 테마마을	4	2004년: 상리, 2005년: 감동 2007년: 신덕, 2007년: 금지	농촌진흥청	농업기술센터 생활환경담당
산촌종합 개발사업	5	2003년: 신암, 2005년: 봉학 2006년: 중리, 2007년: 송풍, 지사	산림청	산림자원과 임간소득담당
정보화마을	2	2004년: 덕천, 2005년: 능금	행정자치부	행정지원과 전산담당
마을종합 개발사업	1	2006년: 능금, 학선	농림부 (농촌공사)	건설교통과 기반조성담당
청정테마 파크사업	1	2004년: 노채	전라북도	농업경제과 친환경농업담당

\* 출처: 진안군청(2007), 2007년 마을만들기팀 주요업무계획

57) 진안군청, 2007, “마을만들기팀 주요업무계획: 상향식 마을개발과 귀농의 선진지 구축” 자료에서 ‘② 마을사업 업무협조 TF팀 구성 및 사무국 운영’ 부문을 살펴보면, 정책 목표를 ‘1) 실과소 마을단위 사업의 업무협조 체계 구축으로 사업 효율성 증대’와 ‘2) 체계적이고 전략적인 마을개발 추진으로 선도마을 집중 육성’을 제시하고 있다(진안군청, 2007).

2009년부터 마을만들기팀은 마을만들기지구협의회를 비롯하여, 귀농 귀촌인협의회, 진안마을주식회사 등 여러 영역에서 민간기구를 조직하도록 지역사회와 마을의 지도자와 활동가들을 설득하여 지원했고, 지역사회에 여러 민간조직 간의 유기적인 네트워크를 제도적으로 구축하는 데 나서면서 행정-민간의 재래적 경계를 허물고자 시도했다. 마을만들기팀은 프로젝트의 행정주도성이 상대적으로 약화되기 이전까지 지역발전 프로젝트의 운영을 주도하면서, 내생적 지역발전 전략에 입각한 지역발전의 고유한 제도적 경로를 형성하는데 중요한 역할을 담당했다.

#### (4) 지역의 협력거버넌스

프로젝트 초기, 동맹의 일원인 임수진 군수와 유정규 단장은 군정기획평가단을 조직하여 군정 전반의 상설 거버넌스기구로 정립하고자 시도했다. 그러나 공무원과 주민 간 협의회 구성을 통해 정책 아이디어를 군정에 반영하는 수준에서 더 이상 발전하지 못했으며, 임수진 군수의 임기가 종료되는 시점에 군정기획평가단은 해체되었다. 2003년, 군정기획평가단 활동이 종료된 이후, 진안군에서 지역사회 여러 구성원들이 협력하여 군정 전반에 걸친 협력거버넌스기구를 건설하려던 시도는 더욱 심화될 계기를 만들지 못한 채 중단되었다.

2004년 이후, 구자인 팀장은 군정 전반을 다루는 상설기구를 구축하려는 시도를 탈피하여, 마을만들기 활성화라는 특정 사안에 대해 거버넌스의 과정과 절차를 협력적으로 제도화하는 방식을 선택했다. ‘으뜸마을가꾸기사업’이 제도적으로 이어진 마을만들기 지원정책이 진안 프로젝트의 핵심과제로 선택되면서, 지역 전반에 마을만들기활동을 확산시키고 육성하는 역할을 수행하는 지역네트워크가 점진적으로 형성되었으며, 협력거버넌스는 이러한 지역네트워크에서 여러 행위자 간 의사소통과 협력을 매개하기 위한 수단이 되었다.

2006년 이후, 진안군에서 마을만들기 활동이 점차 활성화되고, 지역 전반으로 확산되면서, 협력거버넌스를 구축하여 마을만들기 지원제도를 강화하려는 시도 또한 전략적으로 추진되었다. 당시 다중심 동맹이 진안 마을만들기 프로젝트의 운영자로 부각되면서, 행정부문과 시민사회의 다양한 행위자 간 의사소통이 빈번해졌으며, 민·관의 협력사업들이 지속적으로 발굴되었다. 이를 통해 민·관 간 협력거버넌스가 점진적으로 제도화되었다.

2004년부터 마을만들기 지원제도를 매개로 지역 내부에 지역발전에 대해 공동으로 협력하고 대처하는 사회네트워크가 점차 형성되기 시작했는데, 마을만들기 지구에서 활동하는 지도자와 간사들의 협의체가 민간부문의 거버넌스 구성원이 되었다. 이러한 사회네트워크 중에서, 마을만들기 지도자들은 2006년 ‘으뜸마을가꾸기추진위원장협의회’를 자체적으로 조직하여 마을사업 간 협력방안을 정례적으로 논의하다가, 2008년 12월, ‘진안군마을만들기위원장 협의회’로 전환되면서, 지역 전반의 발전방향을 논의하고 실천하면서 동시에 다중심 동맹의 일원으로 참여하였다<sup>58)</sup>.

2006년부터 채용되어 활동하기 시작한 마을간사와 마을사무장들은 마을만들기의 경험과 지식을 공유하고 상호 의사소통과 협력을 위해 마을간사협의회를 구성하였으며, 협의회의 지도자를 중심으로 프로젝트 전반의 방침을 설정하는 의사결정과정의 주요한 행위자로 참여하기 시작했다.

이와 더불어 마을만들기 활동을 통해 교육되고 훈련받은 지역 주민들이 공동체활동가로 성장하는 경우도 점차 증가하였다. 이들은 행정과 지역사회, 마을공동체 사이를 매개하는 중간자로 활동하면서도, 자신의 고유한 역할을 스스로 모색하면서 여러 시민사회조직을 창설하였는데, 마을조사단을 비롯하여, 귀농귀촌인협의회와 마을축제조직위원회, 한일교류협회 등이 있었다.

행정부문에서도 새로 신설된 마을만들기팀을 중심으로, 진안군청 내 7

---

58) ‘으뜸마을가꾸기추진위원장협의회’는 2006년 9월 친목도모의 목적으로 조직되어 자체적으로 매월 1회 정기회의를 개최해왔다.

개의 마을지원사업을 담당하는 6개 단과소 간 ‘마을사업 업무협조 TF팀’이 행정조직 내부의 협의·협조기구로 활동했다.

#### (5) 국가 행위자의 역할

진안군 마을만들기 프로젝트에 소요되는 예산은 주로 진안군청의 고유 지방예산을 활용하기 보다는 중앙정부 공모사업 참여를 통한 국가예산 지원으로 충당되었다. 2003년 당시 임수진-유정규 동맹은 당시 참여정부가 제시했던 국가균형발전 전략 하에 마련된 지역의 자발적 발전 지원프로그램을 적극적으로 진안군에 유치하고자 노력했으며, 당시 김두관 행자부 장관과 교섭하여 특별교부금을 비롯한 국가예산과 지원정책을 배정받을 수 있었다. 이러한 국가 자원은 2005년부터 본격적으로 활용되기 시작했다(구자인 5차 심층면접)<sup>59)</sup>.

진안군의 지역발전 프로젝트에서 국가 행위자의 역할이 강조된 계기는 진안군에 신활력사업이 추진되면서 형성되었다. 2004년, 참여정부가 낙후된 시·군의 지역발전을 포괄적으로 지원하기 위해 추진하던 1기 신활력사업 지구로 진안군이 선정되었다. 참여정부 시기인 2005년부터 `07년까지 추진된 제1기 신활력사업과 뒤이은 `08년부터 `10년까지의 제2기 신활력사업은 진안 사회적 경제 프로젝트의 제도적 확립에 중요한 영향을 미쳤다.

일회성으로 교부되는 특별교부금과는 달리, 신활력사업은 지역사회조직의 제도적 변화에 실질적인 영향력을 발휘했다. 특히 신활력사업의 APS 방법론<sup>60)</sup>은 내생적 발전론에 근거하여 제시되었는데, 지자체를 비롯한 지

59) 마을만들기 지원정책의 예산에 활용된 행정자치부의 특별교부금은 2차에 걸쳐 배정되었는데, 1차는 2003년에 10억 원을 배정받아 2005년에 집행했으며, 그 사이에 전라북도 특별 도비도 지원받았다. 2차는 2006년 7억 원을 지원받아, 2008년에 집행되었다. 이 중에서 1차 특별교부금은 2005년 진안군이 자율적으로 수립한 정책인 으뜸마을가꾸기 사업을 집행하는데 활용되었다

60) 신활력사업에서 제시한 지역개발론은 내생적 발전론에 근거한 APS 방법론으로 제시되었다.

역사회가 지역발전에 일정한 제도적 역할을 마련하고, 문제해결능력을 배양하도록 주문했다. 시·군별로 자체 수립한 지역발전 계획을 평가받아 선정되어야 했고, 선정 이후에도 성과평가에 따라 우수 지자체에 인센티브를 지급하는 방식으로 지자체별로 예산 지원에 차등을 두었기 때문이다. 신활력사업의 APS 방법론은 내생적 지역발전 전략에 근거한 사업방식으로서 진안군을 비롯하여, 사업에 참여하는 낙후지역 지자체들의 자율적으로 추진하는 지역발전 프로젝트를 제도화하는데 영향을 발휘했다(구자인 5차 심층면접).

진안군에 투여된 1기 사업 예산은 국가예산 101억 원을 포함하여, 3년 간 총 156억 원이었다<sup>61)</sup>. 그러나 앞서 설명했던 것처럼, 진안군의 신활력사업 예산은 홍삼·한방 특화산업화 프로젝트에 대부분이 투여되었다. 지역 주요농산·가공품인 홍삼·한방 약재 산업화 지원과 연관시설 건설, 지역마케팅과 지역브랜드 개발 등에 집중되었으며, 당시 사회적 경제 프로젝트와 관련된 세부과제에 투여된 예산은 상대적으로 적었다. 그 중 마을간 사제도, 지역혁신협의회, 도농교류프로그램, 홍삼·약초 테마의 마을만들기 활동 지원 등이 포함되었다(진안군청, 2007)<sup>62)</sup>. 2기 사업부터 진안 프로젝

---

APS 방법론은 혁신의 주체로서 행위자(Actor), 행위자 간 네트워크로 형성된 체계(System), 그리고 타 지역 대비 비교우위의 선도사업을 통해 추진되는 프로젝트(Project) 간의 상호유기적인 결합으로 구성되는 지역혁신역량을 의미했다. 신활력사업은 이러한 지역혁신역량을 강화하여 능동적인 역할을 수행하도록 지원하는 것을 목적으로 삼았다(보다 자세한 내용은 행정자치부(2007), 국가균형발전위원회(2007)를 참조할 것).

61) 진안군 제1기 신활력사업의 사업비는 3년 간 총 156억27백만 원이 지원되었다. 이중 국비는 101억35백만 원이었다. 2005년에 58억6백만 원, 2006년에 45억25백만 원, 2007년에 52억96백만 원이 각각 투여되었다(보다 자세한 내용은 진안군청(2007)을 참조할 것).

62) 제1기 신활력사업 기간 중에, 진안군은 1차 년도인 2005년에 사업평가에서 전국 우수 사례로 대통령 표창과 11억 원의 인센티브를 받았다. 그러나 2차 년도에 신활력사업의 중심사업으로 진안군의 인삼농업 기반을 활용하여 홍삼·한방의 연관산업화 전략이 제시되었다. 송영선 군수가 부임한 이후인 3년 차에 홍삼연구소와 우수한약 유통지원시설 건설, 홍보마케팅사업, 가공업체 보조금 지급 등 군수의 지방선거 공약사업을 신활력사업 부문에 무리하게 포함시켜, 3차년도 사업비의 대부분인 87.1%까지 편성했다. 이것이 직접적인 원인이 되어 3차 년도 사업 평가에서 신활력사업 부진 지역에 포함되었다. 송영선 군수는 구자인의 반대에도 불구하고, 제2기 신활력사업 공모에서도 홍삼·한방 산업 육성과 시설개발 중심의 사업계획서를 제출하여 지역 선정 평가 과정에서 탈락할 위기를 겪게 된다.

그러나 구자인 팀장이 내생적 발전론에 기초한 지역 인재육성과 기존 진안 프로젝트와의 유

트와 신활력사업 간 유기적 연결이 강화되었다. 마을공동체 교육프로그램과 으뜸마을가꾸기사업, 마을간사제도 운영, 마을자원조사 등 마을만들기와 관련된 세부과제들에 신활력사업의 인재육성과 지역혁신역량 강화 항목에 맞게 해당 예산들이 지원되었다.

표 4-4. 제2기 신활력사업 마을만들기 관련 업무목록

사업명	사업예산 (균형발전특별회계)	세부사업
마을만들기 지구 공동사업	5천만 원	금요장터 마을위원장 교육 워크숍
으뜸마을가꾸기 사업	2억 원	4개 마을 지구(2008년 선정)
제3회 마을만들기 대학 운영	4천만 원	마을만들기 대학 운영, 해외연수 등
마을 전통문화 발굴 및 실행 공모사업	1억 원	마을축제 기획·시행 지원 마을컨설팅, 심사
제4회 마을만들기 전국대회	5천만 원	
마을간사제도 운영	1억8천만 원	마을신문, 마을공동소식지 발간, 마을간 사 인건비, 교육 등
향토문화자원 입체 D/B구축	1억 원	진안문화원: 문화자원조사, DB구축, 지 도제작 등
마을조사단 활동 지원	8천만 원	(사)생명의숲: 성수면, 주천면, 동향면 마을조사
마을길 걷기 문화여행 코스 개발 및 운영	5천만 원	도보코스 개발, 연계문화자원화와 책자 제작, 마을 연계프로그램 운영
도농교류센터 운영	4천4백만 원	센터운영, 사무국 인건비
지역해설사 양성 및 네트워크 구축	2천5백만 원	해설사 기초·심화과정 교육 등
총액	9억1천9백만 원	(기간: 2008~'10, 3년 간)

\* 출처: 진안군청(2009), 제2기 신활력사업 마을만들기 관련 업무목록

기적 연결을 통한 지역혁신역량 강화를 토대로 수정 계획서를 다시 제출하여 제2기 신활력사업 대상지역으로 선정될 수 있었다(구자인 1차, 5차 심층면접; 전북도민일보(2007.7.18.); 진안신문(2007.7.19.)).



## 2) 마을만들기 프로젝트의 전략적 부각

### (1) 진안 프로젝트의 핵심 테마로 등장하게 된 ‘마을만들기’

2006년부터 진안의 마을만들기 프로젝트가 전국적으로 소개되기 시작하면서, 중앙정부와 여러 지자체들은 ‘진안군의 마을만들기 사업’을 성공 사례로 검토하기 시작했다. 진안군 마을만들기 사례의 중앙언론 보도, 여러 연구자들의 방문, 중앙정부의 선택적 지원이 이어지자, 군청 공무원을 비롯하여 진안군 지역사회 전반이 진안군의 마을만들기에 관심을 가지기 시작했다(곽동원 심층면접).

진안군은 2006년부터 마을간사제도와 귀농귀촌정책을 실행하면서, 전국의 지역 중에서도 유망한 귀농귀촌지 중 하나로 부각되었다. 특히 진안군에서 추진했던 주민 주도 자율의 마을만들기 활동은 지역이라는 장소가 지닌 사회적이고 문화적인 가능성에 관심을 두면서 지역의 사회문화활동을 향후 인생목표로 설정하려는 사람들을 진안으로 유혹했다. 특히 진안군이 역점적으로 추진한 귀농귀촌정책은 마을간사제도와 마을조사사업 등 지역발전 프로그램들과 긴밀히 연계되어 자율적 지역운동의 여지를 제시하면서, 귀농귀촌을 고려하는 사회운동가들을 비롯한 전국의 많은 이들을 진안군으로 이끄는 주요 계기로 작용했다.

이와 더불어, 지역 주민들도 군청에서 지속적으로 마을만들기 관련 지원프로그램을 꾸준히 운영하는 모습을 목격하고, 기존의 행정관행과는 다른 새로운 발전방식으로 인식하고 점차 신뢰하게 되면서 적극적으로 관심을 갖고 참여하려는 시도가 늘기 시작했다.

이 무렵부터 으뜸마을가꾸기사업을 통해 마을공동체사업과 협동경영활동의 잠재력에 관심을 가지게 된 마을지도자들과 마을간사들이 마을만들기와 지역발전 프로젝트의 주요 행위자로 부상하기 시작했다.

## (2) 마을만들기 성장단계별 지원제도의 확립

진안군청의 마을만들기 지원제도의 중요한 특성 중 하나는 기초지자체 행정과 마을(공동체) 간에 관계적이고 지속적인 교섭과 조정을 가능케 하는 제도적 양식을 창출해 냈다는 점이다. 그 중 하나가 ‘진안군 마을만들기 5단계 접근론’으로 이름 붙여진 마을만들기활동의 성장에 따른 단계별 지원제도이다. 정책의 의도는 기초지자체가 직접 개별 마을공동체와 지속적으로 접촉하면서, 성장과정을 점검하고 적절한 성장의 단계에 마을공동체가 운영가능한 마을지원프로그램을 제시하여 수용하도록 하는 관계적 양육방식을 확립하는 것이었다.

이 제도는 진안군청의 각 부처에서 별도로 담당하고 있던 중앙정부와 광역도지자체의 마을지원프로그램과 더불어, 진안군이 자체 수립한 으뜸마을가꾸기사업 등 지원프로그램들 간의 조합으로 구성되었다. 마을공동체의 사업수행역량이 성장하는 수준에 따라 당시 행정의 여러 담당팀에서 추진하고 있던 다양한 마을지원프로그램의 예산규모와 지원유형을 단계별로 분류하여 배치하였다.

그림 4-4. 진안군의 마을만들기 성장단계별 지원제도



\* 출처: 진안군청(2015), 진안군 마을만들기 업무현황: 2015년 예산을 중심으로

진안군 담당팀은 마을공동체가 마을만들기 사업을 경험한 상황과 역량을 고려하여 작은 공동체사업을 활성화하기 위한 소규모예산의 1단계 지원프로그램(그린빌리지사업)에서 시작하여, 마을자원조사와 마을마케팅, 작은 커뮤니티시설 가꾸기 등을 시도하는 2단계(참살기좋은마을가꾸기사업)를 시도하도록 했으며, 마을공동소득사업의 자율 수행을 위한 중규모예산을 지원하는 3단계 사업(으뜸마을가꾸기사업)을 수행하면서, 행정부문의 지원사업을 단계별로 밟아갈 수 있도록 설계했다<sup>63)</sup>. 중앙정부가 수억 원에서 수십억 원까지 국가예산을 지원하는 대규모 마을사업은 진안군의 1, 2단계 마을지원프로그램을 수행한 마을에 한해 이들의 활동과 성장과정을 평가하여 선별적으로 추진하도록 했다. 4단계의 소규모 국·도비 지원사업은 녹색농촌체험마을, 전통테마마을, 향토산업마을 조성사업 등 대략 2-3억 원 수준으로 지원되는 중앙정부 혹은 광역도 지자체가 수립한 마을지원사업들의 묶음이며, 5단계의 중·대규모 지원사업은 농촌마을종합개발사업(농식품부), 산촌종합개발사업(산림청) 등 체험관광시설, 정주기반시설, 농산물가공시설 개발 등으로 10억 원 이상이 투자되는 중앙정부 부처별 마을지원사업의 묶음이다.

요컨대 진안군 마을만들기 지원제도의 근간을 이루는 ‘5단계 성장론’은 마을 간 경쟁을 유발하여 선별적으로 지원하는 가운데 마을지원사업의 단계를 밟아 마을공동체의 경험과 역량을 발전시키도록 유도하는 제도이다. 한편으로 이러한 제도는 행정부문의 사업예산과 행정인력 등 가용자원이 제한되었으므로 마을공동체가 지닌 사회자본, 다시 말해 마을지도자의 의지와 역량, 주민 참여의 수준, 마을계획의 구체성 등을 기준으로 선택적 지원이 불가결한 상황이라는 점이 반영되기도 했다.

63) ‘5단계 발전론’이 제도적으로 설계되던 시기인 2007년에 담당팀이 실제로 고안해낸 마을지원 정책은 초기 2단계(1단계 그린빌리지사업, 2단계 참살기좋은마을가꾸기사업)였다. 으뜸마을가꾸기사업은 2001년에 이미 만들어진 지원프로그램이었으나, 제도를 고안하는 과정에서 3단계의 지원사업으로 재배치되었다. 4, 5단계의 지원사업은 진안군청의 자체 사업이 아니라 광역도 지자체나 중앙정부 부처의 마을지원정책으로서, 진안군청 내 담당부서 간 행정협조를 통해 제도들과 연계되었다.

물론 마을 간 경쟁을 유도하여 선별적으로 지원하는 제도는 마을공동체의 자기주도적 성장을 지원하는 정책수단으로 한계가 있었다. 마을공동체활동이 시도되는 상황과 주민들이 제기하는 필요의 차이보다는, 마을사업의 수행실적 및 최종결과물의 품질 등 객관적 지표가 보다 중시되면서 마을공동체의 사업수행능력을 공공선택의 기준으로 판단할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 적어도 마을공동체가 인식하는 차원에서는 국가의 지원과 투자가 타 지역처럼 요행과 로비, 정치적 후견과 같은 비공식적이고 비합리적인 절차가 아니라, 자신들의 참여와 실천이 공개적으로 평가되고 공적인 절차를 통해 진행된다는 점을 납득하게 되었으며, 합당한 지원을 얻기 위해서는 마을공동체가 스스로 노력하고 성장에 나서야 한다는 점을 깨우치도록 했다. 마을공동체의 참여 수준, 실천의 지속성, 계획의 적정성 등의 요건을 두고 경쟁하고 이를 행정과 민간전문가, 마을만들기지구협의회가 함께 평가하도록 하면서, 지역사회에 확립된 공개적인 평가의 장을 확립하고, 서로 합의된 게임의 규칙을 행정과 마을공동체, 지역사회가 합의하기에 이른 것이다.

국가 전체가 아니라 기초지자체의 행정부문에서 이러한 지원제도를 운영할 경우, 담당부서의 의지와 역량에 따라 사업이 수행되는 개별 마을에 대한 상황과 조건을 정량적 통계자료에 의존하지 않고 종합적이고 심층적으로 파악할 수 있으며, 마을공동체와의 직접적인 대면접촉과 의사소통을 통해 주민 필요에 따른 행정의 역할을 수시로 점검하고 수정하면서 행정과 마을 간 관계적 교섭을 지속할 수 있다는 장점도 있었다. 실제로 진안군의 마을만들기팀 또한 진안군 내에 소재한 300여 개의 마을을 대상으로 마을만들기 지원제도를 운영하면서 마을별 물리적 여건과 사업 추진 경험, 주민들의 사업수행능력 등에 대한 유무형적인 지식을 축적하고, 행정과 마을 간 지속적으로 축적된 사회적 신뢰를 통해 이러한 관계적 교섭을 성공적으로 구축하게 된 것이다<sup>64)</sup>.

---

64) 2015년 현재, 실제 진안군 총 303개의 자연마을 중에서 행정과의 파트너십 형성을 통해 마을사업을 추진해본 경험이 있는 마을은 총 224개(중복제외)로(진안군청, 2015), 마을만들기팀

한편, 마을만들기팀이 맡고자 했던 중요한 역할 중 하나는 국가의 마을지원사업을 통해 제공되는 공적 재화가 영리적인 목적을 위해 사적으로 전유되는 것이 아니라, 지역과 공동체 전반의 공적 이해를 증진하는 공유재로 활용되도록 관리하는 것이었다<sup>65)</sup>. 이는 마을공동체사업에 참여하는 주민들이 마을에 지원되는 공공자원을 공유재로 인식하고 공동의 목적을 실현하기 위해 활용하는 동기와 경험을 형성하려는 의도가 있었으며, 따라서 정책의 목적에서 마을주민들이 마을공동체의 공적인 역할을 어떻게 형성하고 내부적으로 교섭해 나가는지가 중시되었다. 담당팀에서는 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 관계적 지원정책을 적절하게 활용하였다. 모든 단계의 지원사업을 실시하기 이전에 적절한 주민교육과 훈련을 전제 조건으로 제시했으며, 3단계인 으뜸마을가꾸기사업부터는 마을 주민들이 스스로 마을발전계획을 행정의 도움과 조언 하에 수립하여 마을소득기반 시설 개발 등 공유자원을 확충하고 활용할 수 있는 방안을 직접 모색하고 직접 운영해 보도록 했다. 4단계 이상의 국비사업을 지원받기 위해서는 3단계 사업을 진행한 마을공동체가 이러한 마을공유자원을 애초에 수립한 마을발전계획을 토대로 적절하게 잘 구축하였으며, 이를 잘 활용하고 있는지, 이 과정에 주민들의 관심과 참여가 증진되었는지를 종합적으로 평가받아야 했던 것이다.

### (3) 사업 간 연계성 강화: 마을간사제도와 귀농귀촌사업

마을만들기 지원제도가 행정부문과 마을공동체 간 지속적 교섭 관계를 형성하고, 마을만들기 활동이 진안 지역 전반으로 확산되고 있음에도 불구하고

---

의 능력과 의지 여하에 따라 개별 마을공동체와 추진위원회와의 대면접촉과 직접적인 의사소통이 가능한 규모이다.

65) 구자인이 제시한 교육자료들을 보면, 주민들이 공동으로 이용하고 관리하는 대상으로서 '지역'을 일종의 공유재(the commons: 코몬즈)로 이해할 것을 주문하면서, 상품시장경제의 확장으로 파괴되어 왔던 비화폐부문을 보완하고 강화하는 '사회적 협동대항 경제' 영역의 중요성을 제시한다(구자인, 2007)

하고 마을공동체에서 사업 수행의 역할은 특정 주도적 인물들에게 고정되고 마을 주민 전반으로 확산되지 못하는 상황에 처한 경우가 생겨났다. 토착 주민들 중에서 마을만들기의 취지에 공감하고 적극적으로 활동하는 인물들이 점차 늘어나고 중요한 사회 의견그룹으로 형성되기는 했으나, 진안 지역사회 전체에서는 아직 소수에 그쳤다. 마을 차원에서도 마을만들기 활동은 추진조직의 위원장 등 마을지도자 개인의 활동과 역량에 크게 의존하고 있었다. 이는 부분적으로 진안군의 개별 마을 당 가구수가 평균 40가구를 넘는 마을이 드물었으며, 마을의 초고령화가 심각한 수준인 상황에다가 마을 여론을 주도하던 청장년층도 개인적인 소득사업에 관심을 많이 두면서, 마을에서 공동체사업을 지속될만한 인적 자원을 충분히 확보하기 힘들었기 때문이기도 했다<sup>66)</sup>.

이러한 배경에서 진안군의 ‘마을간사·사무장제도’는 2006년부터 젊은 귀농귀촌인들을 마을만들기 활동을 지원하는 전문인력으로 활용하면서, 동시에 귀농·귀촌 희망자들을 진안군으로 유치하고 이들의 지역사회 정착을 돕기 위한 목적으로 시도되었다<sup>67)</sup>. 마을간사·사무장제도는 ‘으뜸마을가꾸기 사업’(마을간사) 혹은 농림부의 ‘농산어촌 체험마을 사업’(마을사무장)을 추진하는 마을에서 추진위원장을 도와 마을사업의 기록관리와 실무 등 마을만들기활동 전반을 지원하고, 마을과 주민의 실태와 필요 등 마을기초조사를 수행하며, 마을신문을 발행하고, 마을 간 공동활동을 지원하는 등 마을만들기 활동을 증진하고 강화하는 역할을 수행하도록 기획되었다<sup>68)</sup>.

66) 진안군청 마을간사제도의 초기 정책 의도를 이해하기 위해서는 군정소식지, 2006년1월20일자 “전국 최초, 마을간사제도의 의미와 기대효과”를, 1기 마을간사제도의 인적 구성을 확인해 보기 위해서는 2006년2월23일 자 “마을간사에 채용된 사람들”을 볼 필요가 있다.

1기 마을간사는 20명이 지원하여 총 11명이 선발되었는데, 전원이 남성이고, 평균연령은 39.6세로, 대부분 결혼하여 가족과 함께 이주를 계획하고 있었다. 이 중에서 5명은 서울과 수도권권의 도시출신자이며, 대학 중퇴자 1인을 제외한 전원이 대졸 이상의 고학력자였다. 특히 하계도 서울대학교 출신이 2명 포함되어 있었다. 이들의 출신은 대기업 상무이사과 회사원 출신, 건설업체 대표, 한옥건축가, 사회운동단체 간사 등 전문성을 갖춘 사람들이었다.

67) 2007, 진안군청, “마을만들기팀 주요업무계획: 상향식 마을개발과 귀농의 선진지 구축”: ‘③ 귀농인 중심 마을간사 제도 운영’ 부문에 따르면, 본 사업의 목적을 1) 귀농인 전문인력 확보로 마을발전 시스템 구축과 선도마을 육성에 기여하고, 2) 도시민 귀농·귀촌 희망자의 체계적 유치 및 정착 지원으로 인구늘리기에 기여한다는 점을 밝히고 있다.

2004년 11월 처음 제안되었으며, 2006년부터 시작된 마을간사제도<sup>69)</sup>는 처음 시도할 때부터 귀농귀촌 유치사업과 정책 연계를 모색하였다. 2006년의 1기 마을간사 시행부터 귀농귀촌인을 우선적으로 채용하도록 했다<sup>70)</sup>. 진안군은 마을간사제도를 수행했던 성과로 인해 2007년 농림부에서 시행한 공모사업이었던 ‘도시민 유치 프로그램 지원’ 사업에 선정되었고, 농림부가 진안군의 ‘마을간사·사무장제도’ 정책화 과정을 참조하여 농림부 마을지원사업(농산어촌 체험마을)에 반영하면서, 진안군의 마을간사·사무장제도와 귀농·귀촌(유치)정책 간 정책 통합이 진전되어 갔다.

2006년 군청 정책개발팀은 귀농자들 중에서 대규모 시설투자를 고려하는 농업인보다 소규모 가족경작농업과 생태적 친환경농업을 고려하는 이들을 직접 대상으로 하는 귀농귀촌정책을 수립했다. 정책개발팀은 귀농귀촌인들과의 지속적인 교섭관계 형성을 시도했는데, 이들에게 사회적 동기과 목적에 의한 활동을 중심에 둘 것을 지속적으로 요청했다(구자인 3

68) 보다 자세한 내용은 진안군 마을간사 연간활동보고서(2006~'14)에 기술된 마을간사의 역할별 활동을 참조할 것.

69) 2004년 11월, 지역혁신팀의 계약직 공무원이었던 김\*\*는 ‘마을사무장제도’란 명칭으로 귀농귀촌인을 활용하여 마을공동체 활동을 지원하려는 취지로 귀농귀촌인 활용 정책을 제안하였으나, 그해 12월 군의회에서 2005년도 예산 심의회에서 반대하여 정책화되지 못했다(진안군의회 속기록(2004.12.20)에서 제3차 본회의의 ‘2005년도일반·특별회계세입·세출예산안(집행부제출)’를 참조할 것).

2005년 중앙정부의 신활력사업 공모사업에 응모하기 위해 지역혁신팀이 수립했던 계획서에 인재만들기 과제의 핵심사업으로 마을간사제도의 제안이 포함되었으며 이후 진안군이 신활력사업 지역으로 선정되면서, 마을간사제도가 이슈로 부상하게 된다. 게다가 2005년 9월 농림부는, 진안군청 정책개발팀에서 제안하였으나 아직 진안군에서조차 정책화되지 못했던 ‘마을간사제도’를 벤치마킹하여 ‘마을사무장제도’를 전국적으로 시범사업화할 계획을 밝히게 된다. 이러한 상황에서 2005년 행정안전부의 신활력사업에 ‘마을간사제도’ 계획을 제안하고 당선되면서, 2005년 12월 2일, 군의회의 2006년도 예산 심의회에 재상정하여 신활력사업으로 정부예산 유치에 성공했음을 설득하여 결국 의결되도록 했다(2011, 구자인 외: 101-113, 진안군의회 속기록(2005.12.2.)에서 제2차 본회의의 ‘2006년도일반·특별회계세입·세출예산안(집행부 제출)’를 참조할 것)

70) 마을간사제도는 2006년 3월, 제1기 마을간사를 채용한 이후 현재까지 지속되고 있다. 2006년 당시 예산은 신활력사업의 인재만들기 분야에 1억1천8백만 원의 예산을 배정받아 12명의 마을간사를 채용했다. 마을간사 채용의 우대조건으로 관련 기관이나 단체 근무경력, 귀농학교 이수자, (진안군의) 관외 거주자, 관련 자격증 소지자 등에 가산점을 주었다(2011, 구자인 외: 104페이지를 참조할 것).

차 심층면접; 광동원 심층면접). 특히 타 지자체가 은퇴자나 전원생활자들을 중점적으로 유인하려 노력했던 것과는 달리, 지역사회 봉사와 공동체활동에 뜻을 두는 가족단위 이주자들을 우선적 교섭의 대상으로 설정하여, 진안군에 귀촌을 고려하는 이들에게 지역사회와 마을공동체에 대한 사회적 책임과 역할을 강조하였다.

#### (4) 시민사회 주도 혹은 민관협력을 통한 다양한 프로젝트들

##### [마을조사단 활동]

마을조사단 활동은 유한킴벌리 사회공헌사업의 일환으로 ‘생명의 숲(사단법인) 국민운동’에서 주관하여 2006년부터 2008년까지 3년 간 진행된 마을조사사업에서 출발하였다. 진안군의 마을조사단 활동은 2006년 백운면 마을조사단 활동으로 출발하였으며, 마을별 자연·역사·문화 자원을 조사하고, 이를 통해 마을의 공동체 회복과 활력 증진, 마을 간 네트워크 구축을 꾀하고자 했다. 진안군의 마을조사단 활동은 도중에 조사인력과 지역이 변경되는 와중에도 2011년 3기 조사단 활동이 종료될 때까지 꾸준히 지속되었다.

마을조사단에 참여했던 인물들은 애초부터 진안군의 마을만들기 프로젝트를 다양한 경로로 접했던 문화운동가이거나 시민단체 출신 활동가로서 조사단 활동을 시작할 당시부터 진안군을 자신들의 귀농·귀촌지로 염두에 두었다(정\*\* 심층면접). 이들은 조사활동의 대상지였던 백운면의 조사활동을 근간으로 지역 주민들과의 소통을 염두에 두고 주민의 옛생활사를 담은 ‘옛날사진전’(2006) 개최, ‘월간 백운’ 소식지 발간, ‘진안마실길’ 만들기 등 다양한 참여활동을 전개했다<sup>71)</sup>.

마을조사단은 백운면의 마을들에 공공미술프로젝트, 작은도서관, 일상

---

71) 2008; 2007, 마을조사단 조사활동보고서; 월간백운 소식지(2007-현재); 2007, 진안군 백운면 주제별 심화조사 등 참조할 것



장소 커뮤니티디자인 등 다양한 공공참여프로그램을 주도하거나 후원하기도 하고, 혹은 조사단이 직접 중앙정부의 공모사업에 응모하여 자신들의 활동 예산을 확보하는 등 능동적인 역할을 수행했다. 특히 지역으로 귀촌한 조사단원들은 2009년부터 마을조사단을 ‘생명의 숲 국민운동’과는 별도로 지역에 기반을 둔 조직으로 독립하여, 지속적인 지역조사사업을 모색하였다(정\*\* 심층면접, 2015; 구자인 외, 2011; 진안군 마을조사단 계획, 2009)<sup>72)</sup>.

### [백운면 간판디자인 사업과 공공미술 프로젝트]

백운면 간판디자인 사업은 백운면소재지인 원촌마을에서 진행된 공공미술프로젝트이다<sup>73)</sup>. 2007년 5월부터 11월까지 전주대학교(X-edu 사업단)과 진안군청 간의 산학협력사업으로 진행되었으며 전주대 도시환경미술학과의 이영옥 교수팀과 ‘시민문화네트워크 티팟’(대표: 조주연)이 기획하고 ‘벼레별기역’이 디자인에 참여했다. 30번 국도를 지나는 통과교통지대로 여겨지던 백운면소재지인 원촌마을을 재생하기 위한 목적으로 시도된 공공미술프로젝트이다<sup>74)</sup>.

72) 백운면 마을조사단의 활동은 지역사회에 예상치 못한 큰 반향을 불러일으킨다. 진안군은 이촌향도와 용담댐 수몰로 인한 급격한 지리적 쇠퇴가 공간적 결핍을 초래했다. 일반적으로 지역사회의 공간적 결핍은 고령화된 주민 등 사회적 약자들에게 더욱 큰 피해를 끼치는 경향이 있다. 이 중에서 사회적 교류와 문화향유에서도 두드러졌었는데, 지역사회가 문화생활을 향유하거나 재생산하지 못하고 소실되어 가는 상황이 큰 문제였지만, 쇠퇴하는 지역에서 당면하는 여러 문제 중에서 문화적 프로젝트를 부차적인 주제로 소외시키는 경향이 있다. ‘백운의 어른’, ‘주민사진전’, ‘부부사진열전’, ‘백운의 얼굴’ 등 다양한 주제로 사진전이 개최되면서, 주민과 마을의 일상과 생활사를 긍정하도록 하고 문화적 향유에 관심을 갖도록 했다. 주민들과 마을조사단의 문화적 교류와 상호작용은 이후 백운면 간판 디자인 프로젝트, 계남정미소 박물관, 마을별 에코뮤지엄 만들기, 작은도서관 등 다양한 주민 참여형 프로젝트에 대한 관심을 환기시키고, 긍정적으로 인식하도록 하는 계기를 제공했다.

73) 월간디자인에서 ‘전문 디자이너 135명이 선정한 한국의 디자인 프로젝트 50선’에 ‘뽕뽕뽕 뽕로로’, ‘현대자동차 포니’, ‘SK텔레콤 TTL’ 등과 함께 선정되기도 했다(월간디자인 2011년 10월호, ‘전문 디자이너 135명이 선정한 한국의 디자인 프로젝트 50선’).

74) 백운면 면소재지인 원촌마을에서 진행된 간판개선사업은 MBC 시사매거진2580(2007.10.21.)와 MBC뉴스데스크(2007.8.24.)에 소개되었다.

### [계남정미소 공동체박물관]

계남정미소 공동체박물관은 사진작가인 김지연<sup>75)</sup>이 2006년 5월 20일 마령면 계서리에 폐업하여 방치된 정미소를 자비로 구입하여 조성하였다. 계남정미소는 민속박물관과 전시관으로 기획되었다. 2010년의 ‘시어머니의 보따리를 펼치며’ 민속품 특별기획전 등 지역사회와 마을공동체, 일상생활을 소재로 한 다양한 기획전을 개최하였으며, 전국의 사진작가 등을 비롯한 문화예술가와 문화인류학자, 지역·마을공동체 활동가들과 교류하며, 공동의 협업을 진행했다.

계남정미소 공동체박물관과 김지연 관장의 활동은 진안군 지역발전 프로젝트와는 별개로 개인적 모색과 노력으로 시작되었지만, 박물관이 속한 마을의 공동체와 지속적으로 교류하고 상호작용하면서 마을 주민들의 관심환기와 문화체험 향상, 마을과 박물관을 문화적 교류의 장소로 변화시키면서, 지역사회의 자율적인 문화예술프로젝트로 지속되었다.

김지연 관장은 2012년 9월 휴관할 때까지 정미소 자체의 역사와 더불어, 계서리의 역사와 주민들의 일상사에 대한 기록 및 보존, 전시기획을 지속했다. 그러나 계남정미소는 지자체의 행정적 관심과 지원이 미흡했을 뿐만 아니라, 지역사회의 지속적인 관심과 자발적 참여를 이끌어내는데 실패하면서 운영을 중단하게 되었다<sup>76)</sup>.

### [진안고원길]

진안고원길은 2006년부터 마을조사단이 체계적으로 지역자원을 조사하는 가운데, 재발견하게 된 진안고원의 문화적 잠재력을 활용하기 위해

---

75) 김지연 작가는 정미소를 중심으로 형성되었던 마을의 문화경관 등 근대적 일상에 대한 문화사적 가치에 매력을 느끼고 1990년대부터 전국의 정미소를 대상으로 사진작품 활동을 했다.

76) 계남정미소는 정식 박물관으로 전환을 시도했지만, 지자체의 지원을 얻는데 실패하고, 개인적 예산과 역량 투여에 한계를 느끼며 운영을 포기하고 전주시로 근거지를 옮기게 된다 (2013.3.19., 김지연 블로그; 2012.9.17., 한국일보; 2010.3.25., 프레시안; 2009.4.27., 진안신문; 2008.11.6., 오마이뉴스).

시작된 프로젝트였다. 진안고원은 북한의 개마고원 외에 남한의 유일한 고원지대로서, 평균 고도 380m의 고지대에 평원이 형성되어 있는 특이한 자연지리적 조건을 갖춘 지형으로 고원 곳곳에 사람들의 교류와 이동의 흔적인 옛길이 형성되어 있다(진안문화원, 2010).

진안고원길 프로젝트는 2008년부터 모색되었다. 마을조사단원으로 진안군에 정착한 활동가가 백운면 마을조사단의 지역조사활동의 성과를 활용하고 추가조사를 진행하여, 2008년 백운면 마실지도를 완성하면서 시작되었다(정\*\* 심층면접; 구자인 외, 2011). 지리학 전공자인 그는 2009년, 1년 간 진안고원의 옛 길을 전수 답사하고, 이와 관련된 지역의 고문헌과 거주민의 구술사 등을 수집하면서, 총 216km에 이르는 옛 길에 대한 지리정보를 체계적으로 정리하였다(정\*\* 심층면접).

2011년 비영리민간단체로 ‘진안고원길’이 창립하여 정\*\*이 사무국장이 되고, 지역사회의 다양한 인사들이 참여하여 진안고원길 운영위원회를 조직하는 등 지역사회의 자발적 프로젝트로 발전하였다. 진안고원길 프로젝트는 문화체육관광부로부터 ‘한국형 생태관광 10대 모델 사업’으로 선정되는 등 전국적으로도 중요한 지역 주도 생태관광의 사례로 부각되었다<sup>77)</sup>.

##### (5) 점차 강조되는 귀농귀촌인의 역할

마을만들기팀은 귀농귀촌 컨설팅 역할도 맡았는데, 귀농귀촌자들에게 기존 지역사회 혹은 마을공동체와 분리된 삶을 계획하지 말고 교류와 친교에 참여하는 과정에서 자신의 역할을 지속적으로 탐색할 것을 지속적으로 권장했다. 또한 귀농귀촌 이후의 생업을 모색할 시점에 농업활동 이외에 자신의 직업경력이 지역사회에 어떻게 활용될지 검토해 볼 것을 조언했다. 이를 통해 지역사회의 경제활동이 귀농귀촌인들이 지닌 직업전문성들로 인해 식품가공과 농산물유통, 문화예술활동, 사회복지서비스 등 다양

---

77) 보다 자세한 관련 정보는 ‘진안고원길’ 인터넷사이트를 참조할 것(<http://www.jinango-wongil.kr/>)

한 사회영역으로 확장되면서 지역발전에 중요한 역할을 수행하길 기대했다(곽동원 심층면접).

2006년부터 현재까지 꾸준히 추진되고 있는 마을간사제도는 진안군으로 이주하려는 귀농귀촌인을 채용하여 마을만들기 활동을 보조하면서 동시에 지역사회 정착을 돕는 정책이다. 마을간사와 마을사무장들은 농촌체험활동과 사무보조, 마을소식지 발간 등 마을만들기 활동을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 주로 귀농귀촌인들로 구성되었었던 마을간사·사무장들은 2006년부터 진안군 마을간사협의회를 조직하여 단순히 마을사업 보조에 국한되지 않고, 진안군의 사회적 경제 프로젝트에 의견그룹으로 참여하였다. 마을간사·사무장 참여자들은 직책이 종료된 이후에도 지역사회에 필요한 다양한 활동을 발굴하거나 동참하면서 지역발전의 주요 행위자 집단으로 부상하게 되었다<sup>78)</sup>.

2008년 1월, 행정이 직영하는 귀농귀촌활성화센터가 설립되어, 진안군 귀농귀촌지원사업의 일환으로 귀농귀촌인 교육과 컨설팅, 정착지원 등의 업무를 담당하게 된다.

2009년 12월, 마을간사·사무장 출신의 활동가들과 지역사회 지도자가 주도하여 지역 민간협회인 ‘진안군 뿌리협회’를 창설하였다. 뿌리협회는 행정이 직영하던 귀농귀촌활성화센터의 역할을 물려받았으며, 귀농귀촌지원 활동에서 행정과 민간의 각자의 역할을 분담하고, 또한 이들 간의 협력을 통해 전개될 수 있도록 했다. 뿌리협회는 마을간사·사무장 출신 활동가들이 교육자로 참여하는 귀농귀촌인 교육과 귀농귀촌상담센터 운영, 귀농귀촌인을 위한 사회적일자리 사업, “뿌리를 튼튼하게 하는 삶” 소식지 발간 등의 공식적 역할을 담당했다. 이와 더불어 귀농귀촌인 내부의 친교활동과 지식교류, 협력적 활동을 모색하기 위한 비공식적 노력을 기울였다.

---

78) 진안군청 마을만들기팀이 자체 조사한 자료에 따르면, 마을간사·사무장 제도가 출발한 2006년부터 2014년까지 마을간사로 채용된 인원은 총 61명으로, 대부분 진안군으로 이주한 귀농귀촌인들이었으며, 직책이 종료된 이후에도 진안군을 떠나지 않고 거주하는 인원은 39명이다(진안군청, 2015).

### 3) 복수 프로젝트에 의한 지역갈등

#### (1) 다중심 동맹의 성취와 지역정치의 문제

2006년 이후 진안 프로젝트에서 다중심 동맹의 주도성이 강조되면서, 지역정치 수준에서 상이한 이해관계를 지닌 행위자들 간의 정치적 경합과 갈등의 문제 또한 중요하게 부각되었다. 특히 지역사회의 여론은 토착 주민 대 외부 세력 간 분할을 악용하는 정치세력의 공격에 취약했다. 문화적 이질성, 자원 배분을 놓고 벌어지는 적대적 긴장 상태가 이어지면서, 주류 정치세력은 진안군의 사회적 동맹을 잠재적 경쟁세력으로 인식하고 견제하는 경우가 늘었다(유정규 2차 심층면접, 구자인 4차, 5차 심층면접).

특히 진안군과 같이 산업과 사회 기반이 열악한 ‘낙후지역’의 발전 프로젝트가 국가가 지원하는 예산에 의존할 수밖에 없다는 한계는 국가예산과 행정력 등 행정의 자원배분 문제를 정치적 쟁점으로 만들었다. 물론 진안 프로젝트에 소요되는 국가의 지원예산은 대부분 전략산업과의 마을만들기팀이나 그 전신인 기획홍보실의 정책개발팀에서 중앙정부 공모사업 유치 등을 통해 대부분 자체적으로 확보했다. 그럼에도 불구하고 담당팀 외의 유사 마을지원사업을 담당하던 여러 군청 행정조직과의 협의와 협조가 필요했고, 특히 군수와 지방의원들의 이해와 협력이 없으면 이미 확보한 예산이라도 제대로 집행할 수 없었다. 게다가 단체장과 지자체 행정조직은 마을만들기팀에서 어렵사리 확보한 국가예산을 토건 중심의 ‘지역현안사업’ 혹은 군수의 선거공약사업 등에 전용하기 일쑤였다(구자인 5차 심층면접).

당시 단체장과 관료조직은 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트를 우선시하면서, 전임 군수보다 내생적 지역발전 프로젝트에 대한 전략적 우선순위를 높게 두지 않았으며, 이를 관리가능한 대상으로 통제하려 했다(구자인 3차 심층면접). 진안군청의 행정조직은 구자인의 공공계획가로서의 역할과 마을만들기팀의 사업부문을 국가예산 사업의 집행과 관리 업무에 국한시

키려 강제했다(구자인 3차 심층면접). 요컨대, 지역정치 주류 세력의 설득과 협력을 얻어내지 못하고 이들과의 정치적 긴장이 지속되는 과정에서, 단체장의 정치적 간섭과 행정조직의 위계적 통제는 진안 다중심 동맹 내부에서 행정부문 전반의 역할과 위상을 약화시키는 요인이 되었다. 다시 말해 행정부문의 역할이 약화되고 사회부문의 주도성이 확립되는 방식으로 다중심 동맹 내부 세력관계의 변화가 이루어졌던 이유는 다중심 동맹이 단체장과 관료조직의 간섭에서 일정하게 자율성을 유지하기 위한 까닭도 있었지만, 단체장과 관료조직이 마을만들기팀의 역할을 통제가능한 수준으로 묶어 놓기 위한 의도도 크게 작용했던 것이다.

한편, 지역사회가 사회적 경제 프로젝트와 다중심 동맹을 이해하고 대응하는 방식에도 일정한 한계가 있었다. 마을만들기팀을 비롯한 다중심 동맹의 자율적이고 다양한 프로젝트들을 통해, 진안군의 마을 곳곳에 마을만들기 활동이 정착되고 확산되었으며, 전국적인 관심을 통해 다수의 탐방객과 조사단이 방문하고, 지역사회에 매력을 느끼고 이주해 오려는 귀농·귀촌인들이 증가하는 등 진안군이 경제, 사회, 문화 전반으로 활력을 얻게 된 것은 사실이었다. 이러한 지역사회 변화가 초래하게 된 다른 측면, 즉 상이한 문화집단 간의 미시적인 생활공동체에서의 협력과 융합은 분명 장기간의 문화적이고 사회적인 의사소통과 상호작용을 통해 해결될 필요가 있었다. 고령화되던 토착 지역민들과 젊고 혁신적인 외부유입자들 간에 태생적 배경과 세계관, 생활방식과 시간적 리듬, 사용하는 용어와 담론, 활동방식 등 문화적 차이는 경계와 반목을 불러일으키는 요인이 되기도 했다. 이는 일부 지역정치인들이 의도적으로 토착민과 유입자 간 대결구도를 정치적으로 동원하려는 시도에 취약하도록 만들었다.

이러한 상황에서 다중심 동맹은 사회적 경제 프로젝트의 제도화가 결국 지역정치의 문제와 크게 결부되어 있다는 인식과 더불어, 당시 상대적으로 지체된 주류 정치세력의 이해 수준과 판단에 대한 우려가 커지기 시작했다. 다중심 동맹 내부에서 지자체와 군의회 활동에 대한 일상적인 감

시활동에서부터 지방선거에 대응한 정치세력화를 위해 군의원 후보로 입후보하는 방안까지, 지역정치에 대한 다양한 대응을 모색하자는 의견도 제시되었다. 동맹의 행정부문이 관료조직 내에서 고립되는 상황을 정치적 대응을 통해 전환하려는 시도가 필요하다는 것이었다(정\*\* 심층면접; 최\*\* 심층면접; 구\*\* 심층면접).

## (2) 내생적 지역발전 프로젝트와 특화산업육성 프로젝트

진안군은 한반도 남부 고원지대의 지리적 특성으로 인삼과 약초 등 임산물의 생산이 발달했으나, 금산군이 인삼산업의 지리적 거점으로 성장하고 이러한 영향권에 포섭되면서, 연관산업 발전이 지체되고 있었다. 1995년 진안군은 당시 농가 7,713가구의 절반에 가까운 3,645가구가 인삼재배에 참여할 정도로 지역농업에서 인삼농업은 큰 비중을 차지하고 있었으나, 유통·판매와 식품가공 등 연관산업이 발달한 금산군에 생산물을 공급하는 단순 재배지로만 기능하고 있었으며, 2000년 이후 인삼 재배농가와 면적은 점차 축소되고 있었다.

이러한 상황에서 진안군은 2000년대 초반부터 인삼과 약초 농업 기반을 규모화하면서, 홍삼·약초가공산업을 구축하고, 한방과 연계한 의료·연구와 휴양·체험관광 등 연관산업의 성장거점을 진안군내에 구축하려는 시도를 모색하기 시작했다. 이러한 시도의 일환으로 2003년 소도읍육성사업지구로 선정된 진안읍을 대상으로 홍삼·한방 산업화의 거점지역으로 성장전략을 시도하게 된다.

2004년, 진안군이 제1기 신활력사업의 대상지로 선정되면서, 지역발전 프로젝트 내부에 균열이 점차 발생하기 시작했다. 당시 구자인 팀장은 진안군 신활력사업의 사업계획 수립을 총괄하면서, 당시 중앙정부의 사업 취지였던 내생적 지역발전론에 근거를 둔 APS 방법론과 연계하여, 진안군에서 추진하던 마을개발사업과 주민과 공무원 교육프로그램, 마을간사제도

등 인적역량을 증진하고 다자 간 협력을 강화하는데 활용하고자 했다(구자인, 2006). 당시 추진되던 으뜸마을가꾸기사업을 제도적으로 발전시켜 진안군 전반의 전면적인 마을만들기 지원정책으로 제도화하려는 기획이 진안군의 신활력사업 계획서의 주된 기조가 되었으며, 진안군 자체적으로도 마을만들기를 핵심으로 하는 내생적 지역발전 프로젝트가 본격화하는 계기가 되었다(진안군청, 2007; 구자인, 2006).

참여정부 낙후지역발전 지원정책의 핵심이었던 신활력사업은 사업 초기인 2004년과 1차 년도 사업이 시행되던 2005년에는 지역의 여러 행위자 간 참여와 협력을 통한 자율적인 발전계획의 수립, 인적역량과 거버넌스 등 내생적 발전론에 입각한 지역혁신체계 구축을 목표로 제시했다. 이러한 정책 방향은 인적역량의 계발과 협력 증진을 핵심으로 하는 진안군의 마을만들기 프로젝트와 용이하게 연결되었다<sup>79)</sup>. 그러나 2차 년도부터 참여정부의 신활력사업이 농식품부로 주관조직이 변경되면서 지역혁신체계 구축 보다 지역별 특화산업 육성을 지원하는 취지로 선회하자, 진안군도 영향을 받게 되었다.

임수진 군수와 군의회 의원, 군청 공무원들은 인삼재배농가와 가공업자들과 연계하여 신활력사업을 활용하여 지역농업 중 특용작물로서 중요한 지위를 차지하고 있던 인삼과 약초 농업을 통해 연관산업을 성장시키기 위한 특화산업 육성을 추진하고자 했다. 2차 년도인 2006년부터 신활력사업의 예산의 대부분은 홍삼·한방 특구 지정, 한약유통지원시설, 홍삼·한방 연구소 등 홍삼·한방산업 기반시설 구축에 활용되었다(진안군청, 2007b).

당시 참여정부 신활력사업 추진과정의 혼란스러움과 취지의 변경은 전국의 기초자치단체들이 실행계획 수립과 사업 추진의 일관성에 부정적인

---

79) 당시 신활력사업의 주무부서였던 행정자치부는 진안군에서 수립한 사업계획서 평가(2005년4월30일)와 1차년도 사업실적 평가(2005년12월28일)에서 진안군을 우수 지역으로 평가하여 각각 5억 원과 6억 원으로, 총 11억 원의 예산을 인센티브로 부여했으며, 2006년5월30일 신활력사업 추진 우수기관으로 진안군을 선정하여 대통령 표창을 수여했다(진안군청, 2006b).



영향을 미쳤다(구자인, 2006). 진안군의 경우도 초기에 수립했던 실행계획과는 달리, 마을만들기 지원정책을 포함한 지역역량 강화와 지역혁신을 위한 협력거버넌스 구축 시도는 축소되었으며, 주로 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트와 연계된 각종 시설개발 부문에 예산이 할당되고 선택적으로 추진되었다(진안군청, 2007).

진안군의 신활력사업은 지역사회에서 자율적으로 시도되고 모색되는 프로젝트에 국가예산과 행정자원을 투자하고 발전시키는데 도움을 주었다. 그러나 신활력사업의 취지가 변경되면서 두 가지 서로 다른 목적의 지역발전 프로젝트가 병행되도록 하였다. 진안군과 같이 내부에 축적된 자원이 열악하고 국가의 지원에 크게 의존하는 ‘낙후지역’에서 중앙정부가 추진하는 정책 목표의 잦은 변동이 지역 내부의 정치적 지형과 행위자 간 이해관계, 그리고 지역사회의 비전 설정 등 지역발전의 제도적 맥락에 중대한 영향을 미친다는 점이 고려되지 않았던 것이다.

당시 구자인 팀장은 내생적 지역발전 전략을 통해 진안군의 신활력사업을 활용하여 진안군에 마을만들기 활동을 전면적으로 확산시키려는 계획을 수립해 놓고 있었다<sup>80)</sup>. 그러나 임수진 군수를 중심으로 인삼재배농가와 가공업자, 지역 유지들이 결집한 이해관계자 연합이 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트를 별도로 추진하고 신활력사업의 예산 대부분을 활용하면서, 애초에 계획되었던 내생적 지역발전 프로젝트의 외연은 축소되었다. 다시 말해 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트가 지역 예산 대부분을 점유하고 별도의 프로젝트 총괄조직을 건설하는 등 주도적 지역발전 과제로 설정되면서, 마을만들기를 통한 내생적 지역발전 프로젝트는 진안군 지역

---

80) 군정소식지, 2006월4월24일 자, “백운면 대상으로 마을조사단 활동 예정”을 살펴보면, 진안군 신활력사업 2005년 계획에 당시 진안군 전체 마을 275개를 대상으로 대대적인 마을자원조사를 수립해 놓고 있었다는 사실이 파악된다(진안군청 군정소식지, 2006.4.24.).

이를 통해 진안군의 각 마을별로 놓인 조건과 상황에 대한 전반적인 특성을 파악하고, 마을별로 마을종합계획을 수립하고 마을만들기 추진조직을 건설하려는 방식으로 마을만들기 활동을 확산시키려 했던 것이다. 그러나 임수진 군수에 의해 당시 신활력사업의 주요 예산이 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트로 대체 활용되면서, 애초 계획은 대폭 축소되었다(구자인 5차 심층면접).

사회 전반에서는 부차적 프로젝트로 간주된 것이다.

이 시기부터 지역사회의 상이한 사회적 비전들이 별도로 추진되는 프로젝트로 구체화되면서 국가예산 및 행정조직 등 프로젝트 간 활용가능한 지역 자원을 배분하는 문제가 첨예한 정치적 사안으로 제기되기 시작했다.

## 4. 다중심 동맹의 제도화와 사회적 경제 프로젝트

### 1) 협력적 거버넌스의 시도

#### (1) 다중심 동맹의 제도화

2009년 12월 설립된 마을만들기지구협의회는 마을만들기 사업지구의 대표 협의체로서 진안군 마을만들기 프로젝트의 주요 정책과 사업 추진에 대한 주요한 의사결정을 수행하기도 하는 등 행정의 협력 파트너로서 활동하고 있었다. 2009년 설립된 뿌리협회<sup>81)</sup>와 마을간사협의회 등 귀농귀촌 출신 인물들이 주도했던 사회조직들도 다중심 동맹의 의견그룹으로 의사소통과정에 폭넓게 참여했다.

2010년 5월, ‘진안군 살기 좋고 살고 싶은 마을만들기 기본 조례’가 제정되었는데, 마을만들기 전반에서 협력거버넌스의 제도화를 명시하였다는 점에서 중요한 의의가 있었다. 다시 말해, 마을만들기 프로젝트에 대한 최고 의사결정기구로서 마을만들기 정책협의회(제13조)를 구성하였으며, 매년 마을만들기 기본계획을 작성하도록 하여, 행정과 시민사회 간의 지속적인 의사소통과 협력의 틀을 제도적으로 보장하게 된 것이다.

진안 프로젝트를 통해 결성된 다중심 동맹에 참여하는 사회부문의 저변과 역할은 지속적으로 강화되면서, 동맹에 참여하는 인적 구성의 변화와 관계없이 동맹 내부의 의사소통 구조와 추진하는 활동 자체가 지속적으로 유지되는 상황에 이르렀다. 이러한 과정을 통해 다중심 동맹의 제도화가 공식적이고 비공식적인 부문 양자 모두에서 진전되고 있었다.

반면, 다중심 동맹에 참여하는 행정부문의 활동과 역할은 오히려 정체되어 있는 상황이었다. 다중심 동맹에 우호적이지 않은 주류 지역정치세력으로 인해, 마을만들기 전담팀이 군청 관료조직 내에서 고립되고, 군청 조직 내부의 통합적 조정의 역할이 점차 축소되면서, 자체 확보한 국비예산

---

81) 뿌리협회는 2011년에 귀농귀촌협의회로 명칭을 변경하였다.

과 일부 지역예산에 국한된 예산 배분의 역할에 한정되고 있었다. 전국적으로 중앙정부, 광역지자체의 마을지원사업의 질과 양이 증가하고, 정책적 프레임이 지방분권화와 협력거버넌스를 통한 지역발전사업을 장려하는 방향으로 전환되고 있다. 그러나 오히려 마을만들기 전담팀의 역할을 제외한 진안군청 전반의 대응능력은 정체되어 있었으며, 전담팀의 역량과 능력을 넘어서는 역할을 지속적으로 요구하고 있었다. 요컨대, 전략동맹의 행정부문인 마을만들기 전담팀은 마을만들기 지원정책을 포함하는 제도적 프레임을 선도적으로 구상하였으며, 중앙정부와 다른 지자체가 참조하면서, 중앙정부의 지원정책 프레임을 구상하고, 다른 지자체의 행정조직 구축에 활용되었지만, 정작 군청 관료조직 내부에서의 고립은 심화되고 있었다.

## (2) 귀농귀촌인의 활발한 활동

진안군청 차원에서 공식적인 귀농귀촌인 통계조사가 실시된 2007년부터 2014년 9월까지 집계된 바에 따르면, 진안군으로 이주한 귀농귀촌인들은 총 937가구, 1,919명으로 진안군 전체 거주인구의 10%에 육박하는 비율을 차지하게 되었다(진안군청, 2014). 이들의 중요성은 진안군의 인구에서 차지하는 비율 보다 사회적 역할에서 더욱 두드러졌다.

진안군청 마을만들기팀은 2007년부터 체계적인 귀농귀촌지원정책을 실시하면서, 지속적인 귀농귀촌 컨설팅과 교육을 통해, 귀농귀촌인들 중에서 은퇴거주나 산업적 투자를 고려하는 집단 보다 가족단위의 젊은 세대의 이주자들, 생태농업이나 사회적 활동을 모색하는 집단을 선택적으로 교섭하고 받아들였다.

귀농귀촌지원정책과 연계된 마을간사·사무장제도는 진안군으로 이주한 초기 귀농귀촌인들의 교육과 훈련을 대신하였으며, 마을만들기 활동을 지원하고 지역주민과 교류하도록 함으로서 지역사회와 깊은 관계를 형성하도록 했다. 마을간사·사무장 출신으로 마을만들기 활동의 경험을 갖게 된

이들이 귀농귀촌인 사회에서 중요한 역할을 담당하는 경우도 두드러졌는데, 지역사회의 상황과 조건을 구체적으로 이해하게 되면서, 마을단위 사업과 더불어 지역사회 전반에 자신들의 능력과 역할을 활용할 방법을 찾기 시작했다.

2008년부터 활동하기 시작한 진안군 귀농귀촌인협의회는 귀농귀촌인들이 신규 귀농귀촌인 상담과 교육, 홍보 등의 유치지원활동을 행정의 재정지원을 받아 직접 운영하기 시작했다. 귀농귀촌인협의회는 진안군의 귀농귀촌인 간 네트워크를 구축하여 서로의 교류협력을 증진하여 공동의 협력활동을 강화하고, 기존 지역주민 간의 교류와 신뢰를 증진하려는 활동을 벌였다.

이들은 귀농귀촌인협회를 통해 민간 주도의 귀농귀촌지원프로그램을 운영하고, 마을간사·사무장 혹은 마을활동가로서 마을만들기활동을 지원하고 운영하는데 중요한 역할을 하고 있다. 게다가 마을을 넘어, 지역적인 공동체회사와 협동조합의 창업에 나서고, 생태농업과 신규작물재배 등 영농활동, 마을축제 등 문화활동 등에 폭넓게 참여하고 있다.

이러한 과정을 통해 귀농귀촌인들은 진안의 사회적 경제 동맹에서 차지하는 비중이 커졌으며, 진안 프로젝트에서의 역할이 점차 중요해졌다. 실제로 진안 프로젝트에서 추진되는 민간 자원의 세부 프로그램들은 대부분 귀농귀촌인들의 자발적 참여와 기획으로 운영되는 상황으로 발전했다.

진안군의 귀농귀촌인들은 점차 형성되어가던 진안군의 시민사회에서 토착 지역 주민과의 교류와 협력을 강화해가며 집합적 의사소통과 공동 실천을 모색하는 계기도 제공했다. 젊은 귀농귀촌인을 중심으로 지역정치 세력화에 대한 강한 열망을 야기했으며, 실제 2010년 지방선거를 기점으로 지방선거 시기에 군수, 군의원 등으로 출마하거나 이들 중 특정 세력을 정치적으로 지지하고 지원하려는 모색이 이루어지기도 했다. 이는 지역사회에 생명평화활동을 모색하는 시민운동조직이 만들어지는 계기가 되었다.

표 4-5. 진안군 귀농귀촌 현황

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	총계
가구수(호)	78	84	77	56	108	172	146	216	937
인구수(명)	183	174	194	138	227	352	274	377	1,919

\* 출처: 진안군청(2014) 귀농귀촌인 통계자료

### (3) 다중심 동맹의 모색

송영선 군수가 연임에 성공하고, 마을만들기를 핵심과제로 하는 내생적 지역발전 프로젝트가 지역사회 전반의 사회적 경제 프로젝트로 점진적으로 진화되어 오면서, 사회정치적 동맹은 새로운 전환을 시도했다. 2009년경부터 사회적 경제 동맹은 마을만들기지구협의회와 뿌리협회, 마을간사협의회 등 사회조직을 활용하여 다음 10년을 대비하기 위한 사회적 경제의 비전을 공동으로 토론하고 협의하는 의사소통을 활발히 전개하기 시작했다. 이러한 새로운 전환의 시도는 다음과 같은 의도가 있었다.

첫째, 2010년 마을만들기를 핵심과제로 하는 진안군의 사회적 경제 프로젝트가 제도적으로 정착되면서, 점차 성장하던 마을만들기 활동을 근간으로 사회적 경제 활동을 지역 전반으로 연결하고 확장하여 지역스케일의 통합프로젝트로 전환시키고자 했다.

둘째, 사회적 경제 프로젝트의 방향과 향후 세부과제에 대한 비전과 전망을 다중심 동맹 전체에 제기하고, 동맹 내부의 의사소통과 참여, 협력을 활성화하여 향후 사회적 경제 전략의 구체적인 경로와 방향을 의사소통적으로 수립하고자 했다.

셋째, 다중심 동맹 내부에서 새로운 국면에서의 프로젝트에 적합하도

록 행정부문과 사회부문의 역할을 전반적으로 조정하면서, 그 가운데 사회 부문이 어떠한 역할을 맡아야 되는가를 협의하고자 했다.

넷째, 이러한 의사소통적 과정을 지역사회에 개방하여, 사회적 경제 동맹 내부의 논의과정을 지역사회 전반의 정치적 이슈로 제기하면서, 동시에 사회적 경제 동맹의 외연 확장을 새로운 전략적 과제로 제기한 것이다.

## 2) 사회적 경제 프로젝트로의 점진적 이행

진안의 다중심 동맹은 2010년 지방선거에서 송영선 군수가 연임에 성공하게 되면서, 지역발전 프로젝트의 제도화를 더욱 적극적으로 시도했다. 크게 행정총괄조직과 중간지원조직의 건설, 민관 협력거버넌스의 제도화를 통해, 진안의 마을만들기 프로젝트와 국가의 지역개발 지원정책, 사회부문 주도의 다양한 자율 실천 등 각 부문에서 전개되는 복잡한 정책과 사업을 통합적으로 연계하기 위한 의도였다.

첫째, 지역발전 프로젝트에서 행정부문의 역할과 책임을 담당하기 위해 프로젝트 총괄조직 건설을 시도했다. 그 동안 행정부문에서 지역발전 프로젝트에 대한 공공계획과 정책 수립, 제도화를 추진했던 조직은 마을만들기팀 1개 조직에 국한되었다. 다중심 동맹은 그간 진안의 지역발전에서 핵심과제로 제기되었던 마을만들기 사업 외에도 다양한 지역발전 사업의 필요성을 적극적으로 제기했으며, 중앙정부도 여러 부처에서 다양한 지역발전사업과 마을만들기 지원사업을 실행하면서, 지역 수준에서 이러한 다양한 세부사업들을 통합적으로 관리할 행정부문의 역할과 민관 거버넌스의 필요성이 점차 중시되고 있었다. 당시 진안 프로젝트는 마을만들기팀이라는 군청 소조직이 지역발전 전반의 관리를 감당할 수 있는 수준을 넘어섰던 것이다.

2010년 마을만들기팀에서는 지역발전 프로젝트에 대한 행정총괄조직

건설 구상을 단체장에게 제시하였다. 당시 사회부문에서 적극적으로 제기 되던 로컬푸드 프로젝트와 더불어, 마을만들기와 귀농귀촌사업 등 사회적 경제의 맥락에서 전개되는 다양한 영역의 세부과제들을 안정적으로 수행 하면서, 세부과제 간의 통합성을 높이고자 하는 의도였다.

둘째, 중간지원조직의 건설을 시도했다. 다중심 동맹은 기존 행정부문의 마을만들기팀과 사회부문의 마을만들기지구협의회의 협력적 관계를 통해 유지되던 진안군 마을만들기 프로젝트를 한층 강화시키기 위해서 행정 부문과 사회부문 간의 지속적인 상호작용과 협력을 매개하는 중간적 성격의 조직이 필요하다는 인식을 공유하게 되었다(구자인 2차 심층면접).

중간지원조직은 사회적 경제 프로젝트의 제도적 지속성과 안정성을 강화하고 시민사회, 마을공동체와의 협력적 관계를 증진하기 위한 대안으로 제시되었다. 다중심 동맹 내부에서 진안군 지역발전 프로젝트의 제도화가 진전될수록, 행정조직의 역할을 보완할 필요가 있다는 인식이 확산되었다. 다시말해 행정 공무원들의 순환보직제에 따른 잦은 직책 이동과 단체장의 교체로 인한 군정방침의 변경은 상이한 사회부문 간 장기적인 교섭 관계와 신뢰 형성, 행위자 간 역할과 책임의 자율적 설정 등 지역발전 프로젝트의 사회적 제도화에 좋지 않은 영향을 미쳐왔기 때문이었다. 중간지원조직은 행정부문의 이러한 약점을 보완하면서, 민관 간 협력거버넌스를 제도적으로 확립하기 위해 제시되었던 것이다.

이러한 맥락에서 다중심 동맹은 진안 사회적 경제 프로젝트의 사회적 거점이자 지리적 거점의 역할을 수행하고, 행정부문과 사회부문 간의 의사소통과 합의형성을 제도화하기 위한 목적으로 중간지원조직의 건설을 시도했다. 진안 프로젝트에서 전개되던 다양한 자율적 실천 간의 상호작용을 증진하기 위한 공간적 거점을 확보하고, 또한 기존에 형성된 행정과 마을 간 직접 교섭이 지니는 한계와 부작용을 극복하기 위해서, 다중 행위자 간 중간 매개자의 역할을 제도적으로 확립하고 보장하려는 시도였다. 특히 진안고원길, 진안군 귀농귀촌인협의회(뿌리협회), 마을축제조직위원회 등 다



양한 조직과 단체에서 시도하고 추진하던 다양한 자율 프로젝트들을 제도화하고 이들 간의 공간적 결집을 통해 상호작용을 증진하려 시도했다.

셋째, 다중심 동맹은 2009년부터 로컬푸드 프로젝트를 모색했다. 마을만들기지구협의회가 주도하여 추진한 로컬푸드 프로젝트는 진안군 마을만들기 활동이 지역 전반으로 확산되어 가는 상황을 활용하여, 마을공동체 협동생산과 지역 차원의 경제순환 프로젝트를 서로 통합하고자 했다<sup>82)</sup>. 즉, 마을별로 협동농업과 공동가공을 통한 공동체 생산활동을 조직하고, 지역농산물에 대한 공동판매·유통체계를 구축하여 진안군 차원에서 로컬푸드를 확립하려는 의도였다.

2011년 (주)진안마을은 진안군의 21개 마을과 11개 단체, 농업인 68명이 공동 출자하여, 로컬푸드의 추진조직으로 설립되었다. (주)진안마을은 마을생산공동체 조직화와 지역농산물 기획생산, 로컬푸드 유통망 확보 등을 추진했다. 특히 로컬푸드 유통망을 확보하기 위해 농산물 꾸러미 배달사업과 진안군 공공·학교급식, 로컬푸드 직매장 등을 기획했다.

2010년 당시 다중심 동맹은 행정부문을 설득하여 로컬푸드 전담팀 창설을 요구하고, 마을별 생산공동체 조직화를 위한 정치적 설득을 요청하는 등 행정부문의 동참을 강력하게 요청하였다. 그러나 송영선 군수의 불명확한 입장은 관료조직의 소극적 태도를 낳게 되었다. 결국 행정부문은 로컬푸드 프로젝트를 수행하는데 실질적인 역할을 담당하지 못했다(구자인 2차 심층면접).

---

82) 진안군 다중심 동맹에서 로컬푸드 프로젝트를 주도적으로 제기하고 추진했던 인물은 강주현 마을만들기지구협의회 위원장이었다. 다중심 동맹 내부의 의사소통과 전략적 결정에 중요한 역할을 해왔던 강주현 위원장은 와룡마을 추진위원장으로서 마을공동체를 통한 협동농업과 공동판매사업을 추진했던 경험을 활용하여, 진안군 지역농산물의 공동판매·유통조직을 통해 로컬푸드를 정착하려 시도했다.

### 3) 프로젝트와 지역정치 쟁점: 자원배분의 문제

진안군에서는 마을만들기를 핵심과제로 한 사회적 경제 프로젝트와 지역의 기반농업인 인삼과 약초의 규모화와 연관산업화를 핵심으로 하는 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트가 병행 추진되었다. 지역 내부와 외부에서 공히 동원가능한 자산에 한계가 있었기 때문에 병존하는 다른 프로젝트와의 관계 설정과 자원의 분배가 지역사회에서 중요한 이슈가 되었으며, 상이한 프로젝트를 추진하는 동맹 간 경합과 갈등이 지역정치적 문제로 부각되었다.

물론 지역농업에서 큰 비중을 차지하는 인삼·약초농업을 연관산업으로 확장하는 전략적 투자가 불필요한 것은 아니었다. 오히려 문제는 이러한 특화산업화 프로젝트에 중앙정부 지원 예산의 대부분을 투여했음에도 불구하고, 전국에서 유사한 방식으로 사업을 추진하는 다른 지자체의 프로젝트와 비교하여 볼 때 성과가 미약했다는 점이다. 이들이 추진하는 프로젝트에 투여되는 자원은 대부분 물리적인 기반과 시설 건설, 해당 이해관계자에 대한 보조금 지급에 편중되었으며, 이를 경영하고 발전시키기 위한 운영체제의 확립과 장기적 비전에 대한 전략적 고려는 전무했다. 2003년 진안읍 소도읍사업을 통해 한방약초센터가 건설된 이후 야심차게 추진된 진안홍삼스파와 홍삼한방센터, 진안홍삼연구소 등 과잉 투자된 시설들은 건설이 완공된 이후에 대부분 애초의 희망과는 달리 저이용되고 방치된 상태로 남았다. 게다가 진안군의 인삼농업은 해마다 경작가구와 면적이 감소하여, 한창 활황이던 1990년대 중반의 1/10 수준으로 축소된 상황이다.

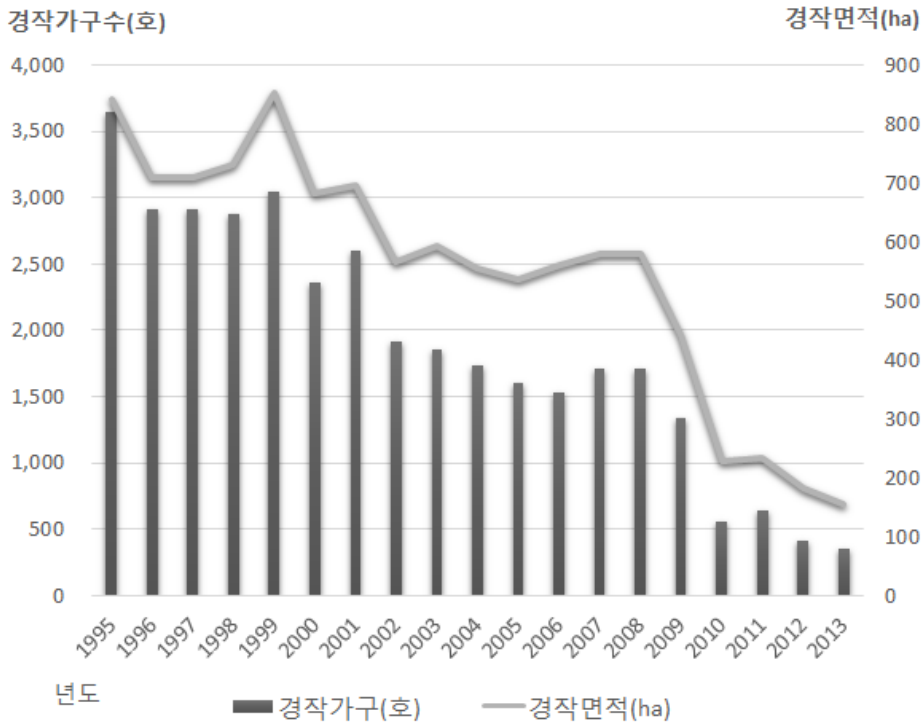


그림 4-5. 진안군 인삼재배 경작가구수 및 면적(ha)

\* 출처: 진안군 통계연보(1995-2014)

한편, 군의회 의원들을 비롯한 지역정치가들은 전국적 브랜드가 된 ‘진안군 마을만들기’의 필요성을 강조하는 정치적 수사를 반복했음에도 불구하고 프로젝트에 직접적으로 기여하지 못했으며, 진안 프로젝트에 참여한 행위자들을 정치적으로 견제하기까지 했다. 다중심 동맹은 지역정치가들에게 사회적 경제 프로젝트에 대한 이해와 관심을 환기하려 끊임없이 노력했으나, 실제 이들이 권위주의적 평론가를 벗어나게 하지는 못했다. 군의원 중 일부는 정치적 견제와 비방을 지속하고, 갈등유발세력으로 간주하기도 했다(최\*\* 심층면접).

다른 한편으로, 지역발전 프로젝트에서 동원가능한 자원의 한계와 주

류정치세력의 견제가 다중심 동맹이 당면한 상황에서 비용-효율적 성과를 창출하면서, 프로젝트의 행위자들에게 정치적 긴장감을 가지게 하고 높은 수준의 공적 윤리를 형성하도록 기여하기도 했다. 그러나 단체장과 군의회 의원들은 다중심 동맹이 직면한 상황에 비해 비현실적인 성과를 요구하는 모순적 상황을 만들기도 했다(최\*\* 심층면접; 구자인 4차 심층면접).

다중심 동맹이 처한 상황과 여건이 열악해지고 프로젝트의 지속성에 대한 위기감이 확산되는 상황에서, 지역 외부의 상황이 예상치 않게 전개되고 있었다. 2000년대 후반부터 전라북도의 인접지역인 장수군과 완주군, 고창군 등지에서도 진안군의 발전 사례를 참조하여 독자적인 지역발전 프로젝트를 시도하기 시작한 것이다. 또한 중앙정부의 안전행정부와 농식품부 등 여러 부처에서도 진안군에서 모색하고 시도한 지역·마을 발전 프로그램과 제도를 참조하여 전국의 다른 지자체의 지역발전 사업을 지원하는 전제 요건으로 제시하기 시작했다.

이러한 지역 외부의 상황 변화는 진안군 지역사회 전반에서 진안 프로젝트에 대한 자신감과 정치적 지지를 확보하는 계기가 되기도 했다. 그러나 진안 프로젝트에서 행정부문의 역할이 축소되고 민관협력이 원활히 전개되지 않는 국면에서, 다중심 동맹은 그동안 전국적 선도 사례였던 진안 프로젝트를 상대화하여 다른 지역 프로젝트와 비교하고, 진안군의 지역발전의 경로와 방향에 대한 내부의 의사소통을 강화하고 있다(정\*\* 심층면접).

## V. 완주군의 사회적 경제 프로젝트

### 1. 새로운 지역발전전략의 계기

#### 1) 급격한 도시 주변부화

완주군은 전라북도의 공간중심지인 전주시를 둘러싸고 있는 지리적 배후지로서, 전주시권의 확장에 따른 도시주변부화가 활발히 전개되면서 개발압력에 따른 기회와 위기를 함께 겪고 있었다. 2000년대 이후 전주시에 인접한 삼례읍과 봉동읍 등의 주거지와 산업단지 개발과 이서읍의 전북혁신도시 건설 등 도시개발이 활발했다(전북일보, 2006.5.10.). 완주군청은 주변의 다른 군 지역과는 달리 젊은 세대의 인구유입이 꾸준했고, 지속적인 도시개발사업과 지방산업단지의 지방세 징수로 지방재정 운영에 여유가 있었다<sup>83)</sup>. 반면에 전주시에 인접한 대도시배후지와 완주군 북부 농산촌 지역 간의 불균등성장으로 인해 완주군 내부의 공간격차가 강화되는 상황에 처하기도 했다. 특히 완주군 내부의 농촌부문은 지역의 대표농산물이 부재하고 타 지역 농업과의 차별화되지 못하여 농업경쟁력을 확보하지 못한 상태에 있었다<sup>84)</sup>. 따라서 완주군의 농업과 농촌은 저발전되고 낙후한 부문으로 여겨지게 되면서 지역 내부의 지리적 불균등성의 극복이 지역정치의 중요한 이슈로 부각되었다(이\*\* 심층면접).

---

83) 완주군청의 예산규모는 2000년 이후 꾸준히 증가하여 2011년 5,631억 원까지 증가했다. 2013년 예산은 5,359억 원(일반회계기준)으로 전국 84개 군지자체 중 1위를 기록했으며, 그 중 자주재원은 1,481억 원으로, 재정자주도는 61.8%이고 재정자립도는 29.2%로 전라북도 내 기초지자체 중 1위를 차지했다.

84) 농림어업총조사(2010년)에 따르면, 완주군 농가 중 46.1%(4,257가구)가 0.5ha 미만의 토지를 경작하고, 71.6%가 1ha 미만으로 경작하는데, 이는 전국(64.6%)과 전북(57.3%)과 비교하더라도 경작규모가 영세함을 알 수 있다. 한편, 완주군 전체 농가는 2000년에서 '10년까지 10년 동안 총 1,600여 가구가 감소했다.

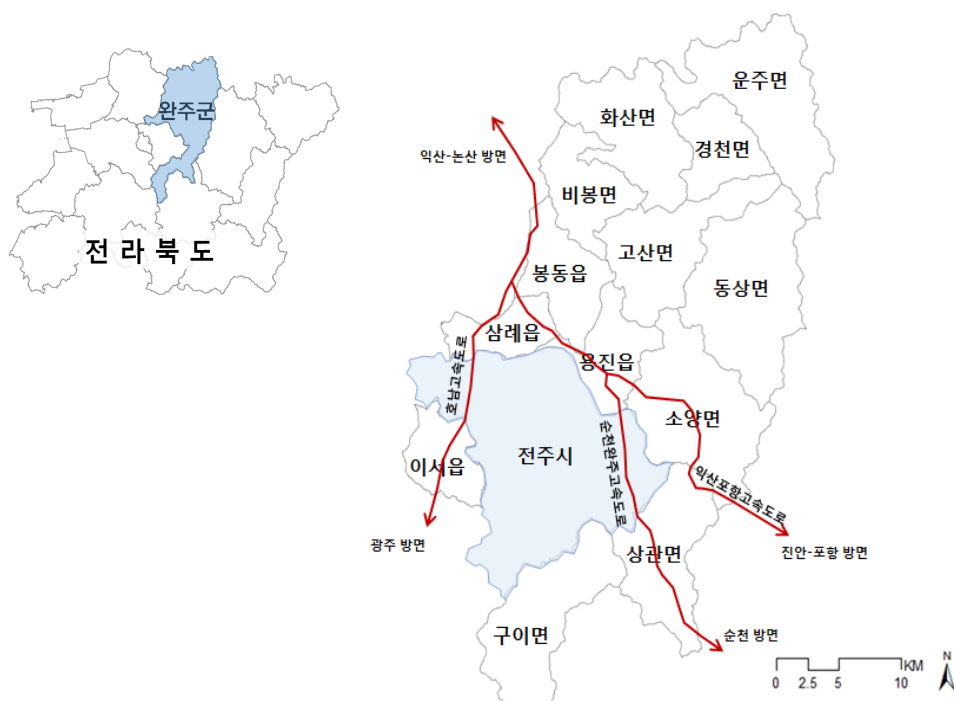


그림 5-1. 완주군의 지리 현황

## 2) 생태농업운동의 경험

전통적으로 완주군 북부의 지리적 중심지였던 고산면은 1980년대 후반에 생태농업운동이 시작되었으며, 환경운동과 교육운동으로 확장되면서 지역사회운동이 활발히 전개되었다. 그 중에서도 완주군의 생태농업운동은 1987년부터 고산면 울곡교회가 근거지가 되어 한우축산을 시작하였고, 1992년 완주한우영농조합을 결성하여 전통 화식우 사육을 통한 한우축산과 판매를 지역공동체운동으로 확산시켰다. 특히 친환경 한우를 생산하는데 그치지 않고 판매망을 확충하기 위해 노력했는데 한우 식당과 직판장을 개설하여 유통부문으로 확장하자, 한우축산농가의 소득이 증가하고, 특히 젊은 농민들의 지역 내 정착에 기여하기도 했다(여\*\* 심층면접)<sup>85)</sup>.

한우사육을 중심으로 이루어지던 생태농업운동은 2000년부터 외연 확장을 모색하였는데, 울곡공동체 영농조합을 설립하여 고산면을 비롯한 완주군 북부지역에 경종 유기농업을 보급하는데 앞장섰다. 특히 오리농법과 우렁이농법 등을 활용하여 친환경 쌀 농업을 확산시키고자 노력했다(여\*\* 심층면접). 이후 고산면을 중심으로 ‘땅기운 유기농 생산자회’가 조직되어 100여 명의 생태농업인들이 5개의 작목반을 운영하였다(지역농업연구원, 2010; 열린전북, 2008년8월호).

지역 생태농업인들은 완주군청 및 고산농협과 협력하여 고산면 친환경 농업단지 건설 사업을 추진하는 데까지 이르렀다. 특히 참여정부의 농림부는 2006년 부터 지역별로 친환경농업을 확대하기 위한 목적으로 광역친환경농업단지 조성 사업을 추진했는데, 완주군에서도 고산농협과 더불어, 완주군청과 친환경작목반이 협력하여 고산면에 광역친환경농업단지를 유치하여 조성하기도 하였다(한국농촌경제연구원, 2008; 전북일보, 2006.1.3.)<sup>86)</sup>.

### 3) 장수군 지역발전 프로젝트의 영향

전라북도의 여러 지역에서는 사회적 경제를 염두에 두고 활동하는 행위자 간 인적인 교류와 지식의 교환이 활발히 전개되고 있었다. 특히 이러한 사회적 상호작용은 단지 사회운동과 시민사회의 사회·문화적 교류에만 국한된 것이 아니라, 지역행정과 시민사회 등 여러 행위자 간에 동맹을 형

85) 여\*\* 목사 주도의 화식우 축산의 지역생산공동체가 구축되면서, 글로벌시장에 의해 공급되는 곡물사료에 대한 의존성 축소, 지역에서 공급되는 사료에 대한 의존성 강화, 소규모지역순환 농업 추진으로 지역 친환경 한우 생산 기반을 확대했으며, 이러한 시도가 한우 축산을 넘어서 토종종자, 화석연료의존형 관행농업 탈피 등 지역생태농업에 대한 관심과 시도로 진화했다.

86) 고산 광역친환경농업단지는 2006년부터 조성되기 시작하였는데, 고산농협이 운영자로 참여하여, 2,349농가가 참여하고, 고산면을 포함한 완주군 북부 6개 면에서 1,150ha의 면적을 대상으로 조성되었다(한국농촌경제연구원, 2008).

성하여 지역의 문제인식과 해결방식에 대한 경험과 방법론을 적극적으로 의사소통하고 전파하기도 했다.

완주군의 지역발전 프로젝트가 초기부터 진안군에 비해 상대적으로 완결적 형태로 등장하게 된 배경에는 완주군의 지역발전전략과 프로젝트를 기획했던 농업농촌발전 컨설팅회사이자 사회개혁그룹인 (주)지역파트너의 역할이 중요했다. 특히 장수군에서 지역순환농업 프로젝트에 대한 공공계획과 실행을 주도했었으며, 지역파트너의 설립자였던 정천섭은 인근 진안군청의 구자인 팀장을 비롯하여 진안군 지역발전 동맹과 지속적으로 교류하면서 선행사례인 진안 프로젝트를 참조하여 장수군 지역발전 프로젝트를 추진하는데 참조했다. 이와 더불어, 진안 프로젝트에 깊은 영향을 주었던 일본 아야정의 지역발전 사례와 오오야마정의 지산지소운동 등 일본 지자체에서 자율적으로 시도했던 지역순환농업과 생태농업, 로컬푸드 사례를 재차 검토하여 장수군의 상황에 맞게 적용하고자 했다(정천섭 1차 심층면접). 따라서 완주군 지역발전 프로젝트의 기원을 이해하기 위해서는 인근 지역인 장수군에서 시도되었던 지역발전 프로젝트의 경험과 사회 행위자들의 역할이 지역 간 상호작용을 통해 어떠한 방식으로 확산되었는지 이해할 필요가 있다.

2003년부터 장수군에서는 공공계획가와 단체장이 주도하여 농촌발전 기획단을 설립하고 장수군의 지역발전 프로젝트를 실행했다<sup>87)</sup>. 2003년 10월, 농촌발전기획단은 장수군 관내 농가(6,374가구)를 전수 조사하여 농가 경영현실을 진단하고<sup>88)</sup>, ‘장수군 차별화시책 5개년 계획’을 수립하여, 농

87) 정천섭은 장수군을 근거지로 농민운동가이자, 장수군 지역발전 프로젝트의 수립과 실행을 주도한 공공계획가로 활동했다. 정천섭은 장수군 농민회 사무국장으로 활동하던 1990년대 후반부터 장수군 싸리재에 들어설 예정이던 아스콘공장 반대투쟁을 조직하는 등 개혁세력의 지역 사회 정치세력화에 참여했다. 당시 2002년 12월 보궐선거로 장재영 군수가 당선된 이후, 진안군의 공공계획기구인 군정기획평가단과 으뜸마을가꾸기사업 등 지역발전모델을 참조하여, 장수군청의 행정조직이 지역발전 프로젝트에 적극적으로 대응하도록, 행정조직의 재편을 시도했다.

88) 2003, 장수군청이 자체 조사한 ‘장수군 농가경영실태 기초조사자료’에 따르면, 장수군 농가소득은 전국 평균인 29,001천 원 보다 3,578천 원이 적은 25,423천 원이며, 농가부채는 전국 평균인 19,898천 원 보다 7,377천 원이 많은 27,275천 원으로 조사되었다.



가경영회생 대책, 지역순환농업체계 구축, 소득작물 발굴육성, 산지유통체계 구축과 같은 세부 계획을 제시하였다(장수군청, 2003).

2000년대 초반 실행된 장수군의 지역발전 프로젝트는 농업생산기반이 약했던 장수군에 한우 축산과 사과 과수농업을 핵심으로 하는 농산업화 프로젝트를 실행하여 전국적인 인지도를 가진 한우와 사과 산지로 전환시키는데 성공했다. 또한 농가소득향상 프로그램인 '5·3 프로젝트'<sup>89)</sup>를 시도하여 2000년대 초반 전국 군 단위의 농촌 기초지자체 대비 상대적 열위에 있던 장수군 농민소득을 전국 평균 이상으로 증대시키면서 동시에 규모화된 기업농의 비율을 늘리는데도 기여했다(전라북도, 2013).

장수 프로젝트의 주요 특징은 농산업화 프로젝트가 단순한 규모화된 생산지 개발 및 전문화된 경제행위자 육성에 국한되는 것이 아니라, 지역순환농업 프로젝트와 연계 수립되어 있다는 점을 들 수 있다. 다시 말해, 한우-축산과 사과-과수농업이라는 이종 농업 간의 순환농업을 형성하고자 시도했는데, 이는 등외판정품을 비롯한 과수 부산물을 한우 조사료의 원료로 활용하고, 한우 분뇨 등 축산의 부산물을 유기물 퇴비로 활용하는 방식으로 지역스케일에서 유기물질의 순환구조를 형성하면서 화학비료와 수입 곡물사료의 사용량을 감축하려는 생태농업 프로젝트와 연계된 것이다(장수군청, 2005). 이러한 맥락에서 기존 장수군 농업환경에서 재배되던 여러 품목 중에서 한우와 사과라는 품목이 전략적으로 선택하고 육성하려 시도했다(정천섭 1차 심층면접). 개별 농가나 농업법인, 생태농업운동의 차원에서 이러한 유기순환농업을 시도한 사례는 있었지만, 지역스케일의 순환농업을 구축하려는 시도는 전국 최초였다.

정천섭 단장에 의해 주도되던 장수군 농촌발전기획단에서는 행정기관 내부의 부서 간 이른바 '칸막이 사업 관행'을 극복하고 지역순환농업 프로

---

89) '장수군 5·3 프로젝트'는 5,000만원 이상 소득을 올리는 3,000농가 육성을 목적으로 제시된 농가소득향상 프로그램이었다. 농촌발전기획단 기획 하에 2014년을 목표연도로 2007년부터 실행했다. 이 프로젝트는 0.5~0.7ha의 좁은 경지면적을 소유하여 소득기반이 불확실한 농가를 대상으로 개별 농가의 영농규모와 작물특성, 경작환경을 조사하여, 농가별로 적합한 경작품목과 작부방식 개선을 제안하는 등 농가 유형별 맞춤형 농업 컨설팅을 수행하였다.

젝트 실행과정에서 통합적 조정력을 강화하기 위한 목적으로 지역순환농업추진사업단을 출범시켰다. 사업단은 한우사업단과 사과사업단, 거점산지유통센터 추진팀(S-APC)을 조직으로 두었다(2013, 전라북도; 2005, 지역순환농업추진사업단).

정천섭 단장은 2006년까지 지역순환농업체계 구축과 5·3프로젝트를 중심으로 하는 장수군 지역발전 프로젝트의 공공계획가로 활동했다<sup>90)</sup>. 그러나 정천섭 단장이 주도하는 지역발전 프로젝트에 대한 지역정치 내부의 견제가 심해지자 공공계획가의 역할을 사퇴하게 된다. 2006년 12월, 정천섭을 비롯한 장수군 농촌발전기획단과 지역순환농업추진사업단에서 지역순환농업 프로젝트를 기획하고 실행했던 민간 출신 계약직 공무원 등 주요 인물들은 전주시로 근거지를 옮겨 농촌지역발전 전문 컨설팅회사인 지역파트너를 설립하였다.

한편, 전라북도청은 장수군에서 실행한 지역발전 프로젝트와 이를 통해 구축된 제도적 틀을 긍정적으로 검토하면서 전북의 기초지자체로 확대하고자 했다. 김완주 도지사는 2006년 민선4기 지방선거 당시 공약으로 제시했던 지역농정기획단 구성을 전북 기초지자체로 확산시키고자 했다<sup>91)</sup> (한국농어민신문, 2007.7.23.; 전북도민일보, 2006.6.28.). 이에 전라북도청은 22억4,000만원을 투여하여 시·군 단위 농촌발전기획단 설치를 권장하고, 민간계약직 2명에 대한 인건비의 50%를 2년 이내로 지원하는 정책을 수립했다(지역파트너, 2014)<sup>92)</sup>. 2008년경 지역파트너의 구성원이었던 나

90) 정천섭 단장은 지역발전 프로젝트에 대한 총괄기획가로서의 역량뿐만 아니라, 2003년 이후 행정자치부의 신활력사업(장수 한우 육성 목적, 130억 원), 농림부의 광역친환경농업단지조성사업(175억 원; 거점산지유통센터 건립 목적)와 FTA 과수지원사업(880억 원) 등 중앙정부의 공모사업과 특별교부금 등을 포함하여 총 1,695억 원을 확보하는 등 국가예산 유치에 탁월한 능력을 발휘하였다(송미령, 2006.10.13. 송미령; 2005.10.25. “지역순환농업추진사업단 소식지: 농업중심도시 장수”(창간호)를 참조할 것).

91) 당시 김완주 전복지사는 장수군의 지역발전 프로젝트를 기획, 추진했던 총괄계획기구인 농촌발전기획단, 그리고 진안군과 장수군의 비공무원 출신 공공계획가의 역할을 지역발전의 성공요인으로 평가하면서, 2007년부터 전북의 기초지자체들이 지역농정기획단을 구성하고, 민간전문가를 공공계획가로 활용하여 지자체 차원의 자율 프로젝트를 실행하도록 전북도청 차원의 지원수단 수립을 지시했다(전라북도 도지사 지시사항을 참조할 것, 2008; 2007).

영삼은 전라북도 농정기획단에서 정책팀장으로 임용되어 활동하면서, 중앙 정부의 농산업화 정책에 대한 대안으로 지역 차원의 농업생산자와 소비자 간의 협동경제모델을 정책화하기 위해 노력하기도 했다(양평시민의 소리, 2014.1.27.).

---

92) 전북 도지사 지시사항을 살펴보면, 민간전문가를 활용한 지역농정기획단 구성과 운영을 수 차례 강조하고 있다.

\* 전라북도청 간부회의(2007.2.26.): 지역농정기획단 자격요건 구비하여 시행 [관리번호: 2007-02-44, 담당부서: 농림수산국]

“농정의 미래를 위한 지역농정기획단 구성 시 미니식품 클러스터를 육성할 수 있는 전문가 선정이 핵심으로, 조건에 맞게 자격요건을 제시하는 방안을 마련하여 시행할 것(보고사항)”

\* 전라북도청 간부회의(2008.3.24.): 지역 농정기획단 구성·운영 철저 [관리번호 : 2008-03-079 담당부서 : 농림수산국]

“식품과 고품질친환경농업 관련 전문가로 구성하여 식품산업클러스터 및 지역특화품목 육성에 초점을 맞춰 운영할 것(훈시사항)”

“구체적인 전문가 채용 자격요건을 시·군에 시달하는 등 농정기획단 구성·운영 정상화에 노력할 것”

## 2. 행정 주도 동맹과 지역경제순환 프로젝트

### 1) 동맹 형성: 단체장과 사회개혁그룹

지리적으로 전주시의 도시배후지가 되어 있던 완주군은 전주시의 확장에 따른 근교 주거·산업지 개발과 기존 농촌사회의 사회공간적 해체가 동시에 전개되면서 기회와 위기가 중첩된 상황에 직면해 있었으며, 지역 내부에 점차 심화되고 있던 사회·공간적 불균등성을 해소하기 위해 지역사회 공동의 노력이 필요하다는 사회적 인식도 확산되고 있었다.

특히, 당시의 완주군 지역사회 여러 구성원들 사이에서 지역 자율과 다자 간 협력을 통해 구체적인 지역발전 프로젝트가 도입될 필요가 있다는 인식이 공유되어 있는 상황이었다. 지역공무원들도 인근 진안군과 장수군의 지역발전 사례를 긍정적으로 검토하고 있었으며, 시민사회조직의 여러 활동가들도 내생적 발전론에 입각한 비전과 실천을 활발히 논의하고 있었다(임정엽 심층면접). 비록 지역 전반에 행위자 간 공적 의사소통의 경험은 미약했고, 공동으로 지향해야 할 지역발전 프로젝트의 비전과 경로에 대한 합의형성은 부족했던 상황이었지만, 당시 완주군은 지역발전 프로젝트가 실행될 잠재적 조건들이 누적되어 있었던 것이다.

이러한 상황에서 완주군 지역발전의 경로가 구체적으로 형성된 계기는 진안군과 마찬가지로 개혁적 단체장의 역할이 중요했다. 임정엽 군수는 2006년에 당선 직후부터, 다양한 지역발전의 비전과 사례들을 검토하고 완주군 상황에 적절한 적용방안을 탐색하였다. 특히 진안군의 사례를 참조하여 고령화된 농촌 주민들에게 사회적이고 경제적 역할을 부여하기 위해 두레농장과 마을회사 등 마을개발사업을 시도하기도 했다(임정엽 심층면접). 임정엽 군수는 전국의 개혁적 단체장들과 적극적으로 교류하고, 특히 희망제작소 내 단체장 연수모임이던 목민관클럽 회원으로서 단체장연수에 참여하면서 희망제작소가 제시했던 지역발전의 비전과 사업계획을 검토했다<sup>93)</sup>. 특히, 완주군의 도시부문의 성장으로 확보된 지역예산을 지역 내에

상대적으로 저발전된 농업·농촌·농민 부문에 투자하여 지역 내부의 불균등 발전 양상을 시정하고자 했다.

완주군의 경우는 당시 전국의 기초지자체와 비교해도 지방재정 상황은 무척 양호한 편에 속했다. 초선의 개혁적 단체장이 지역의 자율 프로젝트를 강력하게 추동하고자 시도했다. 진안 프로젝트가 실행되던 2000년대 초반과는 달리, 완주군의 상황은 마을만들기와 지역순환농업 등 지역발전 프로젝트에 대한 지식이 지방공무원들에게도 학습되어 있었으며, 지역사회의 사회운동가들과 마을 지도자들도 전북권 내부의 다양한 접촉과 교류를 통해 선행사례인 진안 프로젝트의 경험이 전파되어 있었다(여\*\* 심층면접; 이\*\* 심층면접).

2007년, 임정엽 군수는 인접 지역인 진안군과 장수군의 지역발전 프로젝트들에 관심을 가지고 벤치마킹하면서, 특히 장수군의 농산물 육성정책과 지역순환농업 프로젝트에 관심을 가지게 된다<sup>94)</sup>. 장수 프로젝트 전반을 기획, 운영했던 인물들이 창업한 지역파트너와 교섭하여 이들이 제안한 전략을 완주군에 실행하기로 결정하였다<sup>96)</sup>.

---

93) 임정엽은 민선4,5기(2006~'14) 동안 완주군수로 재임했다. 1991년 전라북도 도의원으로 정치 활동을 시작했으며, 1997년 이후 김대중 대통령 비서실 행정관으로 재직하면서 중앙정부 관료들과 교류했다. 2007년 희망제작소에서 조직한 목민관클럽 회원이었으며, 지자체장 연수프로그램에 적극 참여하면서 당시 박원순 상임이사와 친분관계를 형성하였다.

청목회(靑牧會: '전국 청년 시장·군수·구청장회')의 주요인물 중 하나였으며, 2012~'14년에 4기 회장을 역임하기도 했다(2012.1.27. 데일리전북, “임정엽 완주군수, 제4대 청목회 회장에 선임”; 2009.8. 월간조선, “[집중 취재] 靑牧會와 鄕富塾: 지방 공무원들의 ‘공부 혁명’ 시작됐다” 등을 참조할 것)

94) 완주군청은 장수군 프로젝트의 총괄계획기구인 농촌발전기획단을 벤치마킹하는 과정에 장수군 농업기술센터의 담당공무원이 ‘지역파트너’를 추천하면서 그 존재를 인지하게 되었다. 임정엽 군수가 직접 전주시 지역파트너 본사를 방문하여 이들과 완주군의 지역발전 방향을 논의하였다. 곧바로 지역파트너는 완주군청에서 군수를 비롯한 담당공무원들에게 지역농업농촌활력화 방안에 대한 브리핑을 진행하여, 농정기획단 설치를 통해 마을만들기사업, 농촌노인 맞춤형 복지, 지역순환농업체계 구축 등을 골자로 하는 지역발전 프로젝트를 제안하였으며, 완주군청은 곧바로 이들의 제안을 수용하기로 결정하고 완주군 농업·농촌 활력 증진 프로젝트의 계획과 실행 역할을 맡리게 된다(전북일보, 2015.2.4.; 정천섭 1차 심층면접).

96) 전북일보(2015.2.4.), “6차 산업이 미래다 완주로컬푸드 안대성 대표, 철저한 준비, 행정과 주민의 신뢰가 사업 성공 이끌어”

“저희 ‘지역파트너’와 완주군이 연결된 게 2007년 여름 무렵으로 기억합니다. 당시 완주군수

지역파트너가 당시 핵심적으로 제안했던 사업은 마을공동체 육성사업이었는데, 완주군청과 정책협의를 진행하면서 기획감사실 기획계에 커뮤니티비즈니스팀을 신설하여 ‘파워빌리지’ 사업을 담당하도록 했다<sup>97)</sup>. 2008년 3월, 지역파트너는 당시 전북도청 농정기획단의 정책팀장으로 근무하던 나영삼을 완주군청의 계약직 공무원으로 파견한다.

## 2) 지역경제순환 전략의 제기

완주의 지역경제순환전략은 애초에 완주군 내부의 도시부문과 농촌부문의 불균등발전을 해결하면서, 동시에 상대적으로 저발전되고 한계화된 농업·농촌·농민 부문을 발전시키기 위한 목적으로 제시되었다. 2008년 공공계획기구인 농업·농촌발전기획단이 건설되고, 뒤이어 공공계획인 ‘약속프로젝트’가 수립되어 완주군에 지역경제순환을 통해 농업·농촌·농민 부문을 개선을 위한 5대 세부기획들이 제시되었다.

임정엽 군수는 2008년 3월, ‘완주군 농업농촌발전기획단 설치 및 지원조례’를 제정한 이후, 곧바로 완주군청 농업기술센터에 농업·농촌발전기획단을 설치하여 나영삼을 정책팀장으로 기용한다. 같은 해 8월, 기획단은 지역 농업·농촌활성화 계획인 ‘약속프로젝트’를 수립하였으며, 이를 통해 경제·산업부문을 중심으로 하는 지역발전 프로젝트의 전반적인 열개와 방

---

가 농촌을 어떻게 하면 활기 넘치게 만들 수 있을까 고민한 것 같고, 담당 공무원은 당시 농업농촌활력 사업에서 두각을 나타내고 있던 장수군을 방문해 농정기획단, 지역순환농업 등 성공 사례 벤치마킹에 나섰던 모양입니다. 그 때 장수군 담당자가 ‘그런 일이라면 지역파트너를 찾아가 보라’고 저희를 소개했던 것이죠”

(정천섭 심층면접; 안대성 심층면접)

97) ‘파워빌리지’ 사업은 농촌마을에서 주민들이 농산물 가공 시설 구축 등으로 마을공동체의 경제를 활성화하도록 지원하는 완주군의 마을단위 공모사업이었다. 매년 마을 혹은 거점지역 5 곳을 선정하여 3년 간 2억 원 수준의 예산을 지원하였다(2013, 지역파트너). ‘파워빌리지’ 사업으로 시작된 완주군의 마을공동체 지원 프로그램은 커뮤니티비즈니스 프로젝트에 통합되었다.

향이 제시된다. 이 계획에서 로컬푸드와 지역순환농업 구축, 지역·마을공동체 활성화를 핵심으로 하는 5가지의 세부 프로젝트가 제시되었다<sup>98)</sup>.

약속프로젝트는 관행적으로 수립해왔던 전국 여러 지자체의 자체 수립 계획과 구별되는 특성을 보인다. 우선, 지역의 사회경제적 순환과 경제생태계의 다양성 보존을 중심으로 하는 지역경제순환전략을 전면에 부각시켰다는 점이다. 다시 말해 지역스케일에서 사회와 경제, 환경 영역 간 통합적이고 순환적인 관계 형성과 복원을 중요한 경로로 제시했다.

다음으로 한계화된 농업생산자의 경제활동과 더불어, 이들이 담당하던 지역의 소농업부문을 보호하고 육성하여 다양한 계층의 경제행위자들이 공존하는 경제체계의 다양성을 유지하려 했다.

첫째, 고령농과 여성농 중심의 경제적 약자들에게 농업활동의 기회를 보장해 주고, 이들이 필요로 하는 복지서비스를 제공함으로써 이들을 지역 사회에서 보호하기 위한 목적을 제시했다.

둘째, 지역사회가 소규모 경작자들에게 적정 수준의 소득을 보장해주어 소규모 농업경작활동을 유지하려는 목적인데, 이는 단순히 경제약자보호의 목적에 그치지 않는다는 점이다. 젊은 세대들을 농업활동에 지속적으로 참여시키고, 장기적으로 농촌에 소규모 가족농에 의한 다품종 소량생산 중심의 농업경제기반을 구축하여 지역사회와 경제의 지속가능성을 확보하려는 데 목적이 있었다<sup>99)</sup>.

---

98) 약속프로젝트(2008, 목표연도: 2013년): (1) 생산혁신: '경종-축산 농업 간 지역순환농업' 구축, (2) 유통혁신: '로컬푸드'와 '산지유통' 체계 구축, (3) 농촌활력증진: '도농교류거점마을 100개소 육성', (4) 경영혁신: '농가경영회생기금 조성', (5) 복지혁신: '농촌노인복지 종합지원 체계 구축' 등 지역혁신을 위한 5대 분야의 12개 세부 시책으로 완주군 농업농촌 발전계획으로 제시되었다.

99) 규모화된 기업생산자 중심의 포디즘적 대량생산방식 보다는 다품종 소량생산을 통한 다수의 소기업들이 중심이 되고 이들 간의 사회적 신뢰와 복합적인 상호작용을 통해 구축된 탈중심화된 생산방식이 경제적이고 사회적인 효율성을 제고하는 대안이 될 수 있다는 주장(1998, 이재열)과 더불어, 농업·농촌 부문에서도 가족농업인 중심의 농업생산체계가 지역사회에 미치는 사회적 역할과 중요성에 대한 해외사례 연구(2015, Schmitt, Maluf and Belik; 2015, Radomsky, Niederle and Schneider)도 제시되고 있다.

셋째, 소품종 대량생산에 의존하는 관행농업의 경제, 사회, 환경적 위험을 경감시키고<sup>100)</sup>, 다품종 소량생산에 의한 지역농업을 적정 수준으로 유지시켜 지역경제생태계의 다양성을 유지하려는 동기에서 출발했다.

약속프로젝트는 전주시의 도시배후지인 완주군의 고유한 지리적 조건이 반영되었는데, 로컬푸드사업은 전주시에 거주하는 도시민을 잠재적 소비자로 설정했으며, 도농교류거점마을 육성사업은 도시민과의 사회와 문화, 경제적 연계를 통한 소득향상을 목표로 두었다.

표 5-1. 약속프로젝트 분야별 전략과 세부 시책

정책분야	핵심 추진 전략	세부 시책
생산혁신	쌀-한우 경쟁력 동반강화 대책 경중·축산간 지역자원 물질순환시스템 구축	조사료 기획생산(청보리·답전윤환) 제2경축자원화 시설 건설
유통혁신	로컬푸드 활성화 10년내 지역농산물 30%이상 로컬푸드 유통	다양한 직거래사업 추진 소규모농가 순회수집 출하지원
경영혁신	농가경영회생기금 조성, 경영실태조사 무이자 경영회생자금 지원 및 맞춤형컨설팅 지원	농가경영회생기금조성, 운용
활력증진	소득향상을 위한 도농교류 거점마을 육성 및 마을 간 상호연계	도농교류거점마을 100개소 육성 완주군 도농교류센터 설치, 운영
복지혁신	농촌노인복지 종합지원시스템 구축 농촌노인 대상 종합적 복지서비스 제공	8272 민원기동반 농촌노인 두레농장 조성사업

\* 출처: 완주군청, 2008.

100) 농업의 산업화는 경제적 측면에서 지역에 경쟁력 있는 선별된 농업 상품을 등장시키고, 대량생산에 특화된 농업생산자의 경쟁력을 강화시킨다는 장점이 있지만, 지역농업을 국민경제 수준의 시장 변동에 취약하도록 만들고, 특히 전국유통망을 지닌 유통대기업에 의존하게 된다는 단점이 있다.

환경적 측면에서, 지역농업의 생태적 다양성을 해체하여 화학비료와 농약, 화석연료에 의존하는 기계화 영농에 특화된 소수의 대량생산작물로 전환시킬 뿐 아니라, 지역 수준에서 전통 농업을 통해 오랜 기간 확립된 인간과 생태환경 간의 물질순환체계를 왜곡시킨다는 문제 또한 안고 있다.

사회적으로도, 기업화된 농업생산자들의 대토지 경영이 확대되면, 소규모 농업생산자들의 농업활동은 위기에 처하게 되고 이들의 사회적 위치 또한 한계상황으로 몰리게 된다. 결국 지역 사회의 계층적 양극화는 심화되고 사회적 해체의 위험에 처한다.



### 3) 지역경제순환 프로젝트의 시도

#### (1) 농업·농촌발전기획단과 약속프로젝트

2008년 4월 설치된 농업·농촌발전기획단<sup>101)</sup>이 주도하여 2008년 8월, 완주군 농업·농촌 활성화 5개년 계획인 ‘약속프로젝트’를 수립하였다(완주군청, 2008).

당시 농업·농촌발전기획단은 프로젝트 실행 초기 단계였던 당시에 약속프로젝트의 세부기획들이 행정조직 간 연계와 통합, 조정을 원활히 추진할 수 있도록, 군청의 기획부서인 기획감사실 아래에 총괄조직을 건설하고자 시도하였다<sup>102)</sup>. 이에 기획단은 2008년 12월, 완주군의 농업·농촌 관련 정책을 약속프로젝트에서 제시된 5대 세부과제 중심으로 전반적으로 개편할 것과 약속프로젝트를 실행하기 위한 별도의 통합된 행정조직으로서 ‘지속가능 농촌과’ 신설을 건의했다. 약속프로젝트가 비록 완주군 농촌부문 계획으로 제시되긴 했지만, 농업경제 부문에 국한되지 않고 통합적 사회-경제 계획으로 제시되었기 때문에, 행정부서별로 세부기획들이 분산 추진될 경우 유기적인 조정과 실행에 장애가 될 것으로 판단했기 때문이다. 그러나 이러한 과정에서 기존 농정부문 정책 추진을 담당하고 있던 기존 행정부서가 약속프로젝트의 핵심과제인 경종-축산 지역순환농업과 로컬푸드를 자부서에서 담당하기를 주장하면서, 행정부문 내부에서 행정조직 재편과 관련된 갈등이 발생했다<sup>103)</sup>.

101) 농업·농촌발전기획단은 2008년 3월 31일 제정된 ‘완주군 농업·농촌발전기획단 설치 및 운영 조례’에 의해 완주군청 기획감사실 기획계의 담당으로 설치되었다.

102) 공공계획기구인 농업·농촌발전기획단의 주요 행위자들은 부문별로 별도의 행정부서에 배당하기 보다는 통합된 행정조직에서 총괄하는 것이 사회-경제부문 간 연계를 모색하는 프로젝트를 추진하는데 유리하다고 판단했다(나영삼 심층면접; 정천섭 1차 심층면접).

103) 당시 완주군청 내에서 친환경농업과 축산지원, 농산업화 등 유관 정책을 담당하고 있던 부서는 농업기술센터였다. 당시 기획단은 개별 농정부처인 농업기술센터에서 해당 프로젝트를 실행하다보면 통합프로젝트로서의 역할과 목적은 사라지고 관행적으로 수행되던 농업부문 정책으로 전략할 우려가 있었기 때문에 농업기술센터가 해당 업무를 이관하려는 시도에 반대했으며, 업무 배분과 조직 편제에 관련된 행정조직 내부의 갈등이 발생했다고 밝혔다(정천섭 1차 심층면접).

이에 임정엽 군수는 약속프로젝트에서 제시된 5대 세부과제를 완주군의 지역발전 프로젝트로 실행하기로 결정하고, 해당 세부과제를 유관 부서별로 배당하여 행정 주도로 프로젝트를 수행하도록 했다(정천섭 1차 심층면접; 지역파트너, 2013).

당시에 역점적으로 추진되었던 핵심과제들은 로컬푸드와 커뮤니티비즈니스, 지역순환농업 프로젝트가 있었다. 당시 핵심과제들은 행정부문과 공공부문에서 별도로 추진조직을 구축하고자 시도했다. 이 중에서 로컬푸드 프로젝트는 지역파트너의 일원으로 약속프로젝트를 수립하는데 참여했던 나영삼이 농업기술센터에 설치된 로컬푸드TF팀으로 자리를 옮겨 사업화를 시도하였으며, 커뮤니티비즈니스 프로젝트는 행정이 아닌 공공부문에서 재단법인인 커뮤니티비즈니스센터를 창립하여 추진되었다.

이를 기점으로, 약속프로젝트에서 제시된 완주군 농업·농촌부문 활성화를 위한 세부과제들이 제시되고, 이를 추진하는 행정조직을 확보하게 되면서, 약속프로젝트는 실행계획으로 전환된다. 물론 이 과정에서 약속프로젝트가 애초에 의도했던 목표와 세부수단들이 온전히 반영된 것은 아니었다. 지역사회의 상황과 조건, 행위자들의 역량의 한계, 행정조직 내부의 정치적 이해관계에 따라 우선순위가 설정되고 선택적으로 추진되었다.

## (2) 경종-축산 간 지역순환농업 프로젝트

농업생산부문에서 제기되던 핵심 과제는 첫째, 마을공동체의 협동경작과 식품가공생산체계를 확립하여 지역 수준에서 자율적으로 통제되는 기획생산체계를 구축하고, 둘째, 경종농업과 축산업 간 지역순환농업을 확립하는 것이었다. 이 중에서 경종농업과 축산업 간 지역순환농업 프로젝트는 삼례읍과 봉동읍, 용진면 등 만경강 유역의 쌀경작지에 벼 수확을 마친 이후인 가을에 청보리를 경작하여 한우 사료로 활용하고, 축산분뇨를 퇴비화하여 경종농가에 공급하는 방식으로 지역 내부의 순환경작체계를 구축하

려는 기획이다. 약속프로젝트에서는 완주군에서 청보리 경작가능면적을 2,400ha으로 추산하고, 이 면적에 청보리 조사료를 생산하여 완주군의 한우 2만 두에 연간 조사료 44,000톤을 생산하여 공급한다는 목표를 제시했다(완주군, 2008).

완주군에 앞서 지역순환농업 프로젝트를 시도했던 장수군의 경우, 중산간지대의 농촌지역으로서 자연지리적 조건 상 벼경작면적이 협소하였기 때문에, 과수농업을 전략적으로 육성할 의도로 과수농업과 한우축산 간 지역농업의 순환을 꾀했다. 반면, 완주군에 제시된 지역순환농업 프로젝트는 만경강 유역에 넓게 분포한 쌀경작지를 활용하여 조사료 재배를 확대할 수 있는 지리적 여건을 갖추었기 때문에 경종농업과 축산업 간의 지역순환농업을 꾀하게 되었다.

완주군에서 시도되었던 지역순환농업은 완주군 쌀농업종사자들에게 논 지역에서 벼를 수확한 이후 겨울밭작물인 청보리를 경작하는 답전윤환(畓田輪換)<sup>104)</sup>을 장려하여 한우 축산을 위한 조사료를 확보하면서, 지역에서 생산한 조사료를 활용하여 한우를 사육하도록 하는 순환농업체계를 구축하려는 프로젝트였다. 당시 시도되었던 지역순환농업 프로젝트는 지역 차원의 순환농업을 조사료와 축산분뇨의 수집·유통 및 자원화가공, 지역농민·경영체 조직화 등을 다양한 공적기구가 제도적으로 결합하여 공공부문이 계획적 생산과 관리를 주도하고자 했던 것이다<sup>105)</sup>.

지역순환농업 프로젝트는 세계시장에서 국제곡물가격의 상승과 급격한

---

104) 답전윤환(畓田輪換: paddy-upland rotation)은 논 상태와 밭 상태로 벼와 밭작물을 번갈아가면서 재배하는 방식으로 논밭 돌려짓기, 혹은 윤답이라고 일컫는다(2012. 토양비료 용어사전, 한국토양비료학회).

105) 완주군에서 경축 지역순환농업체계를 구축하기 위한 공적기구로 혼합사료종합가공시설과 가축분뇨공동자원화시설을 제시하고 있다. 전자는 소 사육에 수입곡물에 의존하는 관행사료에서 탈피하고 지역 내에서 자급가능한 청보리 조사료와 짚 등의 농업부산물을 활용한 혼합사료(TMR/TMF: Total Mixed Ration/- Fermentation)를 생산하기 위해 지역 내 수집 및 제조, 유통을 전담하는 기구이며, 후자는 지역 축산분뇨의 공동처리를 위한 수집과 유기퇴비 생산을 담당하는 기구이다. 완주 프로젝트의 경우 이러한 두 가지 기구와 지역 축산·경종 농가·경영체의 교육과 조직화, 기획생산을 전담하는 기구를 지역스케일에서 공공·사회화된 제도적 체계로 운영하고자 시도했다.

변동에 의한 지역축산업의 피해를 경감시키고 축산 생산비용의 4-50%까지 차지하는 사료비를 절감하면서, 동시에 지역의 한우생산농가들의 친환경 축산 방식으로 유도하려는 목적에서 시도되었다(성주인 외, 2014).

### (3) 로컬푸드 프로젝트

2009년 5월부터 로컬푸드 프로젝트가 구체화되기 시작했다<sup>106)</sup>. 로컬푸드 프로젝트는 농업기술센터에 농정기획단을 두어 약속프로젝트의 핵심과제인 지역순환농업 사업과 로컬푸드 사업을 추진하도록 하였으며<sup>107)</sup>, 2009년 5월, 로컬푸드TF팀을 설치하여 본격적으로 추진되었다<sup>108)</sup>.

당시 제시된 로컬푸드 프로젝트의 개요는 지역 농민이 생산한 농산물과 식품을 지역 소비자에게 판매하는 관계형 유통망을 구축하려는 기획이었다. 이를 통해 지역 소농의 경제활동을 보호하고, 공동체협동생산을 장려하는 방식으로 지역사회를 유지하고, 한편으로는 지역소비자들에게 안전한 농산물을 공급하면서, 동시에 농산물 유통의 사회-지리적 거리의 축소를 꾀하는 등 상이한 이해관계자들을 교섭하여 다면적인 목적을 실현하려는 사회-경제부문 간 연대전략의 성격을 지니고 있었다.

당시 ‘완주군 로컬푸드통합지원센터 설립 연구’ 용역에서 제시된 로컬푸드 전략은 대한민국의 기초지자체에서 최초로 시도되기도 했지만, 이후

---

106) 애초에 약속프로젝트에서 ‘유통혁신’ 부문의 세부과제 중 하나로 제시된 로컬푸드 전략은 2009년 5월, 지역파트너가 수립한 ‘완주군 로컬푸드통합지원센터 설립 연구’ 용역을 통해 그 구상이 체계적으로 제시되었다.

107) 약속프로젝트의 세부 과제별로 농업기술센터 내부 조직이 각각 지역순환농업부문은 축산팀, 로컬푸드부문은 유통팀, 두레농장부문은 인력육성팀에게 분담되었으며, 각 팀별로 업무추진계획을 자체적으로 수립하면서, 세부 과제별 통합적 연관성이 희박해졌다. 농정기획단은 세부 과제 간 조정을 위한 업무연찬이나 업무협의를 지속적으로 시도했으나, 이는 기존 행정조직 구성원들에게 자조직에 대한 간섭행위로 견제를 받았다(지역파트너, 2013)

108) 애초 로컬푸드TF팀은 완주군청 본청에 부군수 직속으로 설치하여 운영할 예정이었다. 그러나 농업기술센터가 산하조직으로 배치할 것을 요구하게 되면서, 이 주장이 받아들여지게 되었다. 당시 로컬푸드TF팀장은 관료조직의 경직된 사업수행방식으로 애초 정책 의도를 반영하지 못하면서 프로젝트 추진에 애로를 겪었다고 밝힌다(나영삼 심층면접; 지역파트너, 2013).

다른 지역에서 시도된 로컬푸드 시책과 비교해보더라도 차별적인 성격을 지니고 있었다(완주군청, 2009).

첫째로, 정책의 1차 대상 계층은 지역농업인 전반을 고려하는 것이 아니라, 경작규모 0.5ha 미만에 해당하는 고령농과 여성농, 영세가족농 등이 중심이 된 지역 소농업인으로 특정하였다<sup>109)</sup>. 특히, 개별적으로 소규모 영농활동에 종사하던 지역 소농을 교섭하여 마을공동체 협동농업이나 로컬푸드 작목반, 별도의 고령농민 대상 지원사업인 두레농장 등의 농업생산자 조직으로 전환하려는 전략의 일환으로 제시되었다. 또한 로컬푸드 생산자 조직들이 단순히 농산물 판매만이 아니라, 마을기업을 창업하여 두부와 된장, 반찬, 건강식품 등의 가공식품생산을 통해 부가 이익을 창출하도록 제안했다. 다시 말해, 로컬푸드 전략은 지역농업에서 개별 소농 중심의 생산구조를 다양한 공동체협동생산조직 중심으로 전환하려는 기획을 제시하고 있었다. 따라서 마을별로 협동농업생산과 식품가공을 위한 마을공동체기업의 조직이 로컬푸드와 연계될 필요가 있었는데, 기존에 별도의 마을공동체 지원프로그램이었던 ‘파워빌리지 지원사업’과의 연계가 중시되었다.

둘째, 로컬푸드 전략은 애초 계획 수립부터 전주시를 둘러싼 도시배후지로서 채소와 원예, 쌀 등 근교농업이 발달했던 완주군의 지리적 특성을 반영하였다. 따라서 정책적으로 전주 도시민들을 소비자로 설정했는데, 농산물·식품의 꾸러미 택배배송을 비롯하여, 도시민들의 주요이동경로나 주거지역에 직매장 건설, 교육기관과 관공서, 사회복지와 같은 공공급식부문 등 다양한 경로의 유통판매망을 구축하고자 했다.

셋째, 지역농산물의 유통망과 지역 전반의 농업생산수단을 공동으로 활용하도록 사회화하고, 지역소농의 협동농업을 통한 기획생산을 장려하기

---

109) 지역파트너가 제시한 ‘완주군 로컬푸드통합지원센터 설립 연구’ 용역(2009년5월)은 완주군 지역농업 활성화 방안을 경작규모와 자본투자 수준에 따른 계층별 대응 프로젝트로서, 이른바 ‘2-트랙(2-track) 조직화 전략’으로 제시했다. 그 중 하나가 소농업인 대상의 지역 농산물 유통 전략으로 제시된 로컬푸드였고, 이와 별도로, 중간·대규모 경작자 대상의 농산업 경쟁력 강화와 산지유통체계(완주군조합공동사업법인 구성 등), 지역농산물 통합마케팅 등을 주요 과제로 하는 농산업화 프로젝트를 병행 시도할 필요가 있다고 제안했다(완주군청, 2009).

위하여, 이러한 일련의 과정을 통합적으로 관리하는 공공부문의 중요성을 제시했다. 따라서 행정·공공부문의 통합관리지원조직으로 행정부문에 로컬푸드 전담조직을 구축하고, 공공부문을 담당하는 중간지원조직으로 로컬푸드통합지원센터 설립을 제안하게 된다. 특히, 행정·공공부문에 건설될 로컬푸드 통합관리조직은 지역소농을 다양한 형태의 생산·가공공동체로 조직하고, 지역 차원에서 로컬푸드로 공급가능한 농산물의 품목과 수량을 체계적으로 관리하여 기획생산체계를 구축하려는 의도였다.

특히 당시의 로컬푸드 전략에서는 지역 차원의 기획생산체제 형성을 강조했는데, 로컬푸드가 포괄하는 지역농업에 소량 다품종 경작과 계절별 제철 작물 생산을 장려하고, 지역에서 소요되는 다양한 식품을 지역 내부에서 생산하는 등, 지역 농산물과 식품의 공급과 수요의 품목과 품질, 수량을 공공적으로 조정하고 관리하려는 기획이었다. 다시 말해, 지역소비자의 다양한 식생활과 밥상문화의 필요를 반영하여 지역에서 소비되는 농산물·식품의 지역공급을 최대한 증진하려는 의도가 포함되어 있었다.

표 5-2. 완주군 로컬푸드 프로젝트의 주요 열개

구분		계획	실행
목표	대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 가족소농(고령·여성·귀농) 대상의 유통사슬 구축</li> <li>경작규모 0.5ha 미만 3,412농가</li> <li>향후 1ha 미만 농가로 확대</li> </ul>	
	목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역소농의 적정소득 보장(월 100만원)과 사회적 재생산</li> <li>지역소비자의 식품 안전·품질 보장</li> <li>지역 경제행위자 간 상호의존성 강화와 사회·생태 거리 축소</li> </ul>	
정책 수단	기획생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역스케일의 기획생산체제 구축</li> <li>지역소비자의 식품수요 충족</li> <li>다품종소량생산, 연중출하</li> <li>마을공동체 협동경작·가공</li> <li>품목별 공동경작</li> <li>협동생산수단의 공적 사회화</li> <li>지역 거점별 식품가공시설 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을공동체를 배제하고, 지역 내 소농과 직접 교섭</li> <li>로컬푸드협동조합 생산자조합원 작목회 조직</li> </ul>
	유통·판매	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계·공공형 유통판매망 확대</li> <li>직매장 건설을 선결과제로 설정</li> <li>꾸러미배송, 공공급식, 사회복지 부문 유통망 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>‘건강한법상’ 꾸러미배송사업(‘10.6)</li> <li>지역농협 직매장: 용진농협 등</li> <li>협동조합 직매장: 모악산/효자/하가</li> <li>소비자협동조합 직매장: 둔산</li> </ul>
	인증제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬푸드 인증제도 도입</li> <li>식품안전성으로 소비자 신뢰구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬푸드센터 내 로컬푸드인증팀 조직(‘13.2)</li> </ul>
조직	행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>총괄부서 내 로컬푸드 전담팀 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌활력과 로컬푸드팀 설립(‘10.8)</li> </ul>
	공공	<ul style="list-style-type: none"> <li>역할: 생산자교육 조직, 수집·유통, 생산기획</li> <li>지역농협과 동맹: 용진농협 직매장 건설, (주)완주로컬푸드에 출자자 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>변천과정</li> <li>로컬푸드 통합지원센터</li> <li>완주로컬푸드주식회사</li> <li>완주로컬푸드협동조합</li> <li>거점농민가공센터</li> <li>‘12.10: 고산면(북부 6면)</li> <li>‘15.7: 구이면(구이·상관·이서면)</li> </ul>
	농민생산자	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을 협동생산/가공 공동체 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>협동조합 조합원 작목반</li> </ul>
조례·예산			<ul style="list-style-type: none"> <li>완주군 로컬푸드육성 및 지원조례</li> <li>완주군 공동체활성화지원조례(마을공동체, 커뮤니티비즈니스)</li> <li>2010. 11: 로컬푸드 유통안정기금조성 추진</li> </ul>

\* 출처: 지역파트너(2013)를 참조하여 재구성

#### (4) 커뮤니티비즈니스 프로젝트

2008년 3월 14일, 완주군청은 희망제작소와 MOU를 체결하여 지역자원조사 및 한일포럼 개최, 교육·연구 협력사업에 서로의 인원을 파견하는 등 상호 교류협력을 추진하기로 했다. 한편, 2008년 8월 희망제작소 내에 부설연구기관으로 창립된 커뮤니티비즈니스연구소는 지역기초조사를 통해 지역별로 적합한 커뮤니티비즈니스모델 제시, 지역사회 활성화와 네트워크 형성을 위한 중간지원조직 건립 등을 지역사회 커뮤니티비즈니스프로젝트 추진계획을 발표했다(이수연, 2013). 당시 희망제작소 CB연구소와 임정엽 완주군수의 성공적 교섭의 결과로 완주군에 해당 프로젝트가 시도된다<sup>110)</sup>.

희망제작소 CB연구소가 제시한 커뮤니티비즈니스는 단순히 영리적 동기만을 위해서가 아니라, 공익적 가치와 사회적 목적을 실현하기 위해 지역과 마을을 공간적 거점으로 활동하는 경제조직과 이들의 활동을 일컫는 개념이다<sup>111)</sup>. CB는 지역·마을이라는 공간스케일과 공익-사회적 가치 실현을 동시에 추구하려는 기획이다. 다시 말해, 지역과 마을에서 제기되는 사회적 목표가 무엇인지 탐색하고 성찰하는 행위가 중요했는데, 자율적으로 참여하는 주민을 중심으로 지역사회 구성원들이 쇠퇴한 지역공동체의 재생, 지역의 경제와 문화, 환경의 순환, 지역역량의 유지와 발전에 동참하여, 자율적인 지역사회를 형성하는 것을 CB의 목표로 제시되었다<sup>112)</sup>.

완주의 CB 프로젝트는 신속하게 전개된다. 완주군으로 파견된 희망제작소 뿌리센터는 2008년 7월부터 ‘완주군 신택리지 사업’을 실행하여 완주군 전반의 마을 단위로 광범위한 지역조사작업을 수행했다. 신택리지 사업은 완주군 전반의 지역기초자산조사를 주요 목적으로 실행되었지만, 완주군청과의 논의를 거치면서 CB 기본계획으로서 내용적 성격이 크게 확장

---

110) 주: 이후 커뮤니티비즈니스(Community Business)는 CB로 축약하여 서술하도록 한다.

111) 희망제작소의 커뮤니티비즈니스 연구소는 커뮤니티비즈니스를 “커뮤니티에 기반을 두고 사회적 문제를 해결해가기 위해 비즈니스 원리를 도입한 활동”으로 정의했다.

112) 보다 자세한 내용은 2008년 8월 27일 개최된 희망제작소 커뮤니티비즈니스 연구소 창립식 발표자료를 참조할 것.



된다. 2009년 6월 제출된 선택리지 사업 보고서는 결론부에 완주군청을 중심으로 행정·공공부문에 마을·지역공동체의 활성화를 위한 지원사업을 제도화할 것을 주문하고, 완주군에서 적용가능한 세부 사업과제들을 제안했다<sup>113)</sup>. 희망제작소는 선택리지 사업이 진행되는 도중이던 2009년 3월, 농림수산식품부의 ‘신문화공간조성사업’에 삼례읍의 비비정마을을 대상으로 제안하여 당선시키기도 했다<sup>114)</sup>.

윤석인 부소장을 포함하여 완주군으로 파견된 희망제작소 인원들은 이후에 CB 프로젝트 활성화를 위한 제도적 설정을 구상하고, 중간지원조직인 ‘완주군 커뮤니티비즈니스센터’ 창립을 주도했다.

희망제작소는 완주 프로젝트 초창기인 2008년 CB 프로젝트를 완주군 지역사회에 제안하고 선택리지사업을 통해 조사한 지역자원과 현황을 바탕으로 완주 CB 프로젝트의 제도적 설정을 설계하는 일에 착수했으나, 2010년 5월, 중간지원조직인 CB센터의 건설을 기점으로 활동을 종료하고 지역에서 철수하였다<sup>115)</sup>.

CB센터는 2010년 5월, 재단법인으로 설립되고, 8월부터 완주군에서

---

113) ‘완주군 선택리지 사업’은 희망제작소 뿌리센터가 수행하여 2008년 7월에 시작하여 ‘09년 6월까지 10개월 간 수행된 연구용역으로서, 마을 단위의 지역사회 전반의 조사사업이면서 동시에, 일종의 완주군 커뮤니티비즈니스 도입을 위한 실행 계획의 성격을 지니고 있었다. 이 연구용역에서 희망제작소는 완주군청에 주민 주도 공동체사업(커뮤니티비즈니스) 활성화 지원 정책 수립과 중간지원조직(커뮤니티비즈니스 센터) 건설을 제안했다. 이와 더불어, 커뮤니티비즈니스 사업으로 정원도시 완주, 문화예술 종착역, 삼례 스토리움, 풍류마을 조성, GP749 등 총 66개의 사업모델을 제안했다(희망제작소, 2009).

114) 희망제작소는 선택리지 조사 기간 중에 삼례읍 비비정마을의 문화적 가치를 재발견하고, 농림수산식품부의 ‘신문화공간조성사업’ 공모에 비비정마을을 제안하여 2009년 3월, 당선되었다. 바로 완주군청과 마을주민협의회, 희망제작소가 참여하여 비비힐추진사업단이 조직되었으며, 선택리지 사업 중 희망제작소 파견연구원으로 조사활동에 참여하던 조사단원이 사무국장을 맡았다(임주아, 2014; 희망제작소, 2009).

115) 당시 희망제작소는 윤석인 부소장 총괄 하에 뿌리센터 실무자들이 참여하여 ‘09년 9월, ‘완주군 커뮤니티비즈니스센터 설립 운영방안 연구용역’을 수행하고, ‘09년 10월, CB센터 설립준비단을 창설하고, ‘10년 5월, CB재단을 설립하여 지역경제순환센터 산하에 CB지원센터를 개관하도록 하는 등, 완주군의 커뮤니티비즈니스 활성화 지원 정책과 중간지원조직(커뮤니티비즈니스센터) 건설 등 제도적 설정을 구축하였다. 당시 희망제작소 파견자들은 CB센터 설립이 완료되는 시점에 복귀했으나, 당시 뿌리센터 소속이었던 일부 활동가들은 완주군으로 귀촌하여 CB센터의 직원으로 활동했다.

중간지원조직을 위탁 운영하면서, 마을과 지역을 무대로 활동하는 공동체 기업의 창업과 사업주체의 육성을 주요 목적으로 두고, 사회적 경제 부문의 일자리 확대 사업, 창업공동체 교육, 지역간담회 등 다양한 사업을 추진했다. 2011년 말까지 CB센터는 실제로 조직을 총괄할 대표직을 공식으로 비워둔 채 실무자들에 의해 운영되었다.

#### 4) 지역경제순환 프로젝트의 동맹 확장성 문제

‘약속프로젝트’는 완주군에서 발전 중이던 도시부문과 상대적으로 저발전된 상태에 놓여 있던 농촌부문 간의 사회·공간격차를 해소하기 위한 목적으로 농업·농촌·농민 부문을 활성화하여 지역적 차원의 사회적 재분배를 꾀하기 위한 공공계획의 성격을 지니고 있었다.

애초 약속프로젝트 전반에서 전략적 중요성이 높은 세부 과제로 설정되었던 경종-축산 지역순환농업 프로젝트는 기존 농정 부문 전담부서인 농업기술센터 축산팀에서 추진하였다. 지역 내 주요 교섭의 대상이었던 지역의 쌀농업 경작자들에게 벼농사와 청보리 간 순환경작을 통해 청보리 생산을 늘리도록 설득했지만, 한우 조사료에 필요한 절대면적을 확보하지 못하였다. 또한 지역순환농업을 운영하는데 필요한 농축산 부산물의 자원 재활용시설 등 공공기반부문 구축에 한계에 봉착하게 되면서, 프로젝트를 지속할 추동력을 확보하지 못한 채 지지부진하게 유지되었다(임정엽 심층면접)<sup>116)</sup>. 지역순환농업 프로젝트는 주요 이해당사자들 간의 교섭을 통해 공동의 이해관계를 창출하는데 성공하지 못했던 것이다(나영삼 심층면접)<sup>117)</sup>.

---

116) 지역순환농업의 공공기반의 핵심은 가축분뇨공동자원화시설과 TMR(친환경 조사료 가공제조)시설 등의 농축산 부산물의 자원재활용시설이었다. 원래 완주군에 운영되고 있던 고산면 광역친환경단지 경축자원화센터 외에 전국 면단위 한우생산량 1위 지역인 화산면에 추가의 가축분뇨공동자원화시설을 추가로 건립하려는 계획이 제대로 실행되지 못하면서 지역순환농업 프로젝트 자체도 한계에 봉착하게 되었다(임정엽 심층면접).

CB 프로젝트 또한 전국적으로 지역발전의 주요사례로 알려지긴 했지만, 프로젝트의 필요성을 제시했던 이들이 지역사회에 기반이 없던 희망제작소였고, 지역사회에서 이 프로젝트를 주도적으로 추진할만한 동맹을 형성하거나 아직까지 추진조직의 건설까지 사업이 구체화되지는 못한 상황이었다. CB 프로젝트에 대한 지역의 관심은 높았으나, 아직까지 주민과 공동체조직의 실질적인 참여가 높은 편도 아니었다. 2010년 CB센터가 건설되었지만, CB 프로젝트를 주도적으로 기획하고 추진할 사회세력을 확보하지 못한 상황에서 조직의 수장인 센터장을 공석으로 비운 채 몇몇의 개인이 센터 직원으로 활동하고 있었다.

로컬푸드 프로젝트는 완주군의 가족소농과 전주시의 도시소비자들 간의 관계형 유통망의 창출을 기본 방향으로 설정했지만, 지역농민의 생산조직화와 지역소비자 대상의 판매시장 확보 양자 모두에서 구체적이고 실현 가능한 돌파구를 마련하지는 못한 상태였다. 당시에 구상되었던 판매시장은 농산물꾸러미 택배사업(건강한 밥상 꾸러미)과 전주권 도시민들이 많이 찾는 완주군의 주요관광단지(모악산 등반로 주변 등)를 비롯하여, 기존 판매망을 갖춘 지역농협을 활용한 로컬푸드직매장 건설을 중심으로 논의되고 있었다. 이외에도 학교·공공급식 시장 진출, 직거래장터 상설화 등이 가능한 대안으로 논의되고 시도되었지만, 완주군청 행정조직 자체의 역량만으로 파급력 있는 유통망을 확보하는데 어려움을 겪고 있었다.

---

117) 완주 지역순환농업의 관건은 청보리 조사료 생산면적의 증대와 분뇨공동자원화시설의 건설이었다. 조사료 생산면적은 2012년 1900ha까지 확대되었으나, 2013년에는 오히려 621.8ha로 축소되는 등 조사료생산농가들과 지속적인 교섭에 실패하였다(나영삼 심층면접).

### 3. 엘리트 동맹과 로컬푸드 프로젝트

#### 1) 엘리트 동맹의 성립

2010년 6월 2일, 민선5기 지방선거에서 임정엽 군수가 재선에 성공하면서, 완주 사회적 경제 프로젝트의 제도화가 진전되는 계기가 마련되었다. 지방선거 당시 임정엽 후보가 제시한 농업예산 1,000억 원 공약이 반영되면서, 이후 완주 지역발전 프로젝트가 한층 강력하게 추진되었다.

한편, 완주 프로젝트 전반에서 로컬푸드의 전략적 우선성이 강조되는 등 추진되던 세부과제들 간 우선순위의 재조정이 이루어졌다. CB 프로젝트의 경우, 당시 중앙정부의 여러 부처에서 마을만들기 관련 지원사업을 경쟁적으로 추진하는 상황에서, 군청과 중간지원조직인 CB센터 간의 업무 교류가 늘고 있었다. 군청에서 요청하는 중앙정부의 마을지원사업과 도농 교류 관련정책이 CB센터의 업무 영역에 반영되기 시작했다.

2010년 이후에, 완주군의 지역경제순환 프로젝트를 시도하는데 참여한 여러 행위자들 또한 크게 두 개의 동맹을 형성하게 되었다. 하나의 동맹은 단체장과의 전략적 상호작용을 통해 군청의 관료조직 내부에 공공계획기구와 행정총괄조직을 건설하였으며, 이후 로컬푸드 프로젝트에 역량을 집중하는 등 주도적이고 전략적인 역할을 수행했던 동맹이었다(주: 이 동맹을 편의 상 로컬푸드 동맹으로 명명한다). 다른 동맹의 구성원들은 CB 프로젝트를 시도하고 실행하는데 관여하고 CB센터를 거점으로 활동한 행위자들의 느슨한 연합이었다(주: 이 동맹을 편의 상 CB 동맹으로 명명한다).

2010년, 임정엽 군수의 재선을 계기로 완주 프로젝트 전반에서 로컬푸드 동맹이 담당하는 전략적 구심의 역할이 더욱 강조되었다. 로컬푸드 동맹은 당시 프로젝트의 추진조직을 제도적으로 강화하려 시도했다. 군청 행정조직의 신설을 비롯하여, 군청의 자본투자를 통한 재단, 영농조합법인

등의 법인 신설, 협력거버넌스기구의 구축 등 완주 프로젝트를 추진하기 위한 공공기구들이 구축되고 이들 간의 제도적 연계가 강화되었다. 행정·공공부문의 제도화의 핵심은 사회적 경제 프로젝트를 기획하고 실행하는 군청 행정조직과 중간지원조직을 건설하는 것이었다.

첫째, 군청 행정조직의 신설이다. 2010년 7월, 완주군청 농촌활력과는 지역발전 프로젝트에서 제시된 세부과제들을 통합적으로 추진하기 위한 행정조직으로 신설되었다. 세부과제로 제시되었던 마을회사육성, 로컬푸드, 도농순환, 지역일자리, CB의 5개 조직으로 구성되었다.

둘째, 중간지원조직의 건설이다. 완주군의 중간지원조직은 프로젝트가 심화된 2013년에야 건설된 진안군과 대조적으로, 프로젝트 초창기부터 프로젝트 실행에 중요한 역할을 담당하는 제도적 기구로 설정되었다. 2010년 6월 창설된 지역경제순환센터는 로컬푸드, 도농순환, CB, 귀농귀촌 등 완주 지역발전 프로젝트의 세부프로그램들을 지역 전반으로 확산시키는 역할을 담당하는 조직 간 연합으로 설정되었다.

당시 로컬푸드 동맹이 완주군 지역발전 프로젝트 중에서 로컬푸드 프로젝트를 전략적으로 집중하기로 결정하면서, 농업기술센터 내 농정기획단의 나영삼 기획팀장은 새로 신설된 농촌활력과 내의 로컬푸드계장으로 보직을 변경하였으며, 지역경제순환센터장을 겸직하게 되었다.

2008년

공공계획  
약속프로젝트

**생산혁신**  
• 경종-축산 지역순환농업

**유통혁신**  
• 로컬푸드

**경영혁신**  
• 농가경영회생 기금 조성

**활력증진**  
• 도농교류거점 마을 100곳 육성  
• 도농교류센터 운영

**복지혁신**  
• 농촌노인복지 민원기동반  
• 농촌노인 두레 농장 조성

2010년~12년

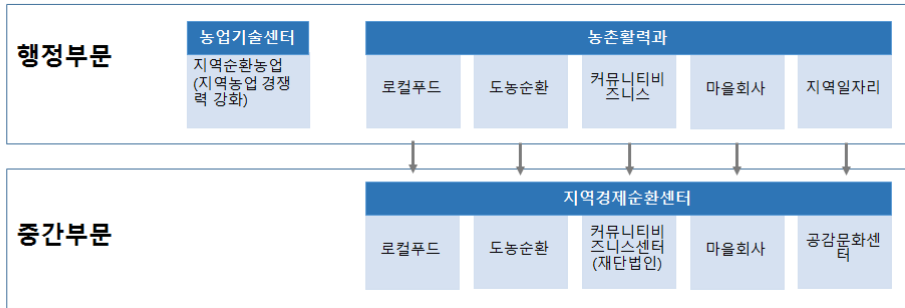


그림 5-2. 완주군 지역발전 프로젝트 추진조직의 변화(2008-12년)

## 2) 로컬푸드 프로젝트의 전략적 부각

### (1) 지역경제순환전략의 핵심과제로 부상한 로컬푸드 프로젝트

지역농협과 사회활동가들과 공동 협력을 모색하면서, 완주로컬푸드 프로젝트 실행을 위한 다양한 제도적 장치와 공공기반을 확보하기 위한 노력을 기울였다. 2010년에 농촌활력과 로컬푸드계와 더불어, 중간지원조직인 지역경제순환센터에 로컬푸드지원센터가 건설되면서 행정부문의 사회적 경제 프로젝트에서 로컬푸드가 전략적으로 중시되기 시작했다.

로컬푸드 로컬푸드지원센터는 로컬푸드 프로젝트의 주요 교섭 대상이었던 농민들에 대한 설득과 교육에 나섰다. 그러나 마을 내부 다양한 농민들의 이해관계가 계층별, 작목별로 상이했고 마을 차원의 공동생산에 참여해본 경험이 부족했기 때문에 이들을 대상으로 한 설득과 교육 자체가 난항을 겪게 되었다. 초기에는 기존 마을공동체의 여론 주도자인 중간경작규

모 이상의 중견농가들이 대체 유통채널로서 관심을 가지고 접근하는 경우도 많았지만, 핵심 정책대상은 아니기 때문에 마을공동체 차원의 로컬푸드 생산조직화는 큰 성과를 거두지 못했다.

이후, 로컬푸드 동맹은 마을 단위의 공동체조직 보다 소규모 농가(경작규모 0.5ha 미만)와 여성·고령농민, 귀농인 등 핵심 정책대상에 대해 직접적으로 개별 조직을 시도하게 된다.

로컬푸드 프로젝트 초기에 구축하고자 시도했던 유통채널은 지역농산물 꾸러미 배송사업이었다. 2010년 6월, ‘건강한 밥상’ 꾸러미 영농조합법인을 설립하고 100여 명의 농민생산자가 참여하여 출범했으며, 10월부터 꾸러미 배송사업을 시작했다<sup>120)121)</sup>.

## (2) 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 발전

2010년 건설된 커뮤니티비즈니스센터를 거점으로 CB 프로젝트가 본격화되었으나, 당시 완주군에 CB 프로젝트를 제시하고 초기 제도를 설정하는데 주도적으로 관여하였던 희망제작소는 CB센터 건설 이후에 지역에서 철수하였다. 이후 CB센터는 조직의 수장인 센터장을 공적으로 비워둔

---

120) ‘건강한 밥상’은 완주군청 차원에서 대대적인 홍보를 전개하고, 군청 공무원들에게 소비자 가입을 독려하면서 2011년 최대 3,700가구의 소비자를 고객으로 확보하는데 이르렀으나, 2012년부터 점차 줄어들면서, 2013년에는 1,500여 명 수준으로 감소했다(지역파트너, 2013). ‘건강한 밥상’은 2012년 10월 사회적 기업으로 전환했다.

121) 정천섭과 안대성은 ‘건강한 밥상’ 로컬푸드 꾸러미 배송사업은 완주 로컬푸드 프로젝트의 초기였던 2011년, 로컬푸드 유통망을 확보하려는 일환으로 다양하게 모색되었지만 성공적이지 않은 시도 중 하나로 평가했다. 농정기획단에서 기획하고 완주군청이 자본 출자하여 영농조합법인을 건설했지만, 영농조합의 운영을 맡은 경영자들은 완주 로컬푸드 프로젝트의 애초 지역 소농을 생산자로 조직하여 안정화하려는 정책 의도와는 상관없이 지역농산물의 배송판매에 국한된 관행방식으로 운영했다고 밝혔다. 건강한 밥상의 운영자들은 조직하기 어렵고 관계를 유지하기 힘든 지역 내 소농과 고령농과 교섭을 포기하였으며, 쉽게 품목을 조달가능한 중견규모 이상의 농업생산자와 지역식품가공업체들과 교섭하였다는 것이다. 게다가 지역농업의 고유 작물보다 이들이 납품하는 대량생산작물에 크게 의존하면서 애초 로컬푸드의 사회적 목표와는 무관한 방향으로 경영을 이끌어 갔다. 건강한 밥상이 이러한 경영방향을 유지하자, 로컬푸드 동맹은 이들을 동맹과 프로젝트에서 배제하였으며, 직매장 중심의 유통방식에 집중하게 된 일말의 원인을 제공했다(안대성 심층면접; 정천섭 심층면접).

채, 센터 건설에 참여해온 소수의 실무자 중심으로 운영되었다. 2012년 1월, 완주군 CB 프로젝트에 초창기부터 의견그룹 중 하나로 참여하고, 구이면 안덕마을에서 퍼머컬처(Permaculture)대학 분소를 운영하고 있었던 임경수(당시 (주)이장 대표)가 센터장으로 부임하였다. 그때부터 CB센터는 다양한 경력을 지닌 활동가와 지역사회의 다양한 세력이 함께 활동하는 사회적이고 공간적인 거점으로 작용하게 된다(이\*\* 심층면접).

2012년 1월, 임경수 센터장이 부임해오는 시점에서 CB센터는 CB 외에도, 마을기업과 귀농귀촌, 지역 주민 교육·훈련 프로그램 운영 등 완주군청의 여러 민간 대상 지원사업을 단일하게 관장하는 중간지원조직으로 전환되었다. 이때부터 CB센터는 완주군이 자체적으로 수립한 마을·지역 지원 프로그램에 더해, 중앙정부 각 부처에서 경쟁적으로 추진했던 지원사업의 관리가 중요업무로 포함되기 시작했다(완주커뮤니티비즈니스지원센터, 2014)<sup>122)</sup>. CB센터의 업무중심이 이동하면서 군청 관료들이 CB센터를 행정하부조직 혹은 용역수행기관으로 간주하는 경향도 생겨났다(김희숙; 이\*\*, 2015).

애초 CB센터는 완주군이 전략적으로 설립한 다양한 목적의 중간지원조직 연합, 즉 지역경제순환센터 내의 소속 단체 중 하나였으며, 희망제작소가 제기한 CB 프로젝트를 독립적으로 담당하는 재단으로 출발했다. 그러나 2011년부터 도농교류, 마을기업, 공감문화센터 등 각자의 역할을 담당하던 중간지원조직들의 활동이 유명무실해지거나 해체되고, 2012년 6월 로컬푸드부문이 별도의 농업회사법인으로 분리되는 과정을 겪으면서, 당초 여러 중간지원조직들의 느슨한 연합으로 존재했던 지역경제순환센터는 사실상 해체되었다. 이에 유일하게 온존했던 CB센터가 거점이 되어 완주군 중간지원조직의 주요 역할을 담당하게 되었다.

CB 프로젝트를 주도하던 CB 동맹은 로컬푸드 동맹만큼 목적지향적

---

122) 특히 2013년 이후부터 중앙정부 차원에서 사회적 기업과 협동조합 등 사회적 경제 조직에 대한 지원정책이 강화되면서 CB센터는 이러한 중앙정부 사회적 경제 정책의 지원업무까지 포괄하게 된다.



과업을 수행하는 전략적 집단은 아니었다. 로컬푸드 동맹이 제시한 지역경제순환 구축이라는 지역발전전략의 목표와 세부 과제들의 취지를 상당히 공유하기는 했지만 CB 프로젝트를 합목적적 과업으로 간주하지는 않았으며, 로컬푸드 동맹이 목적지향적으로 추진하던 지역경제순환 프로젝트 전반과의 체계적인 통합을 우선적인 과제로 선택하지도 않았다.

CB 동맹의 조직형태는 CB와 마을공동체사업 등에 전반적으로 동의하면서 CB센터라는 중간지원조직을 거점으로 활동하던 느슨한 세력 간 연합이었으며, 국면별로 주도했던 행위자들도 변화했다(완주커뮤니티비즈니스지원센터, 2014; 2010)<sup>123)</sup>.

CB 동맹은 커뮤니티비즈니스를 지역사회에 스스로 사회적 목적을 수립하고 자율적으로 활동하는 다양한 형태의 CB 조직들을 육성하는 것이 선결 목표였으며, 이러한 자율적 활동들이 상호작용하여 만들어가고 전개되어 가는 미래모습을 개방적으로 열어두고자 했고, 특정한 목적을 실현해 가는 과정으로 예단하지는 않았다. 따라서 CB 프로젝트의 목표는 애초부터 행정·공공부문과 마을공동체와 지역사회의 관계중심적 과정의 형성으로 설정되어 있었으며, 그 과정은 외부 정책결정권자들이 관여할 영역이 아니라 공동체 내부의 집합적이고 합리적인 의사소통과 자율적 탐색의 과정을 통해 스스로 찾아가는 것이어야 했다.

따라서 완주의 CB 프로젝트는 진안에서 제도적으로 발전시킨 ‘5단계 육성론’ 등 관계중심적 공동체 육성책을 수용하여 완주군의 상황에 맞게 제도적으로 재구성하려는 작업을 시도했다. 완주의 CB 프로젝트에서 추진했던 마을공동체의 지원프로그램은 1단계의 “맛있고 멋있는 마을”에서 시

---

123) 완주커뮤니티비즈니스지원센터의 이사회는 주로 지역사회에서 활동하던 명망가들이었고, 사무국의 주요인원들은 ㈜이장과 희망제작소 출신 활동가들과 지역사회운동가 등 다양한 직업적 배경을 지닌 이들로 구성되었다.

2014년 5월 기준, 완주 커뮤니티비즈니스지원센터의 이사회는 총 18인으로, 상임이사인 임경수 센터장을 비롯하여, 지역농협 조합장 4인, 마을 이장과 추진위원장 등 마을지도자 3인, 신흥 전이사장 등 기타 지역 유력인사 4인이 지역사회 명망가들이었으며, 이외에도 정천섭 ㈜지역파트너 대표와 윤석인 희망제작소 부소장 등이 이사진으로 참여했다(완주커뮤니티비즈니스지원센터, 2014).

작해서, 2단계 “참살기 좋은 마을”, 3단계 “파워빌리지”, 4단계 “마을회사”로 연속되는 단계별 성장 지원책으로 구축되었다.

반면, 로컬푸드 동맹은 CB프로젝트를 로컬푸드와 지역순환농업 등 농업부문 중심의 지역경제순환체제를 구축하는데 필요한 총체적 전략을 실행하는 세부기획으로서의 측면을 중요하게 생각했다. 따라서 로컬푸드 동맹은 마을 기반 공동체와 지역사회 기반 공동체 활동 지원사업을 통해 공동체 협동·기획생산의 토대를 구축하는 것을 전략적 목표로 설정했으며, 당시 전략적으로 집중되던 로컬푸드 프로젝트에 당시 정부부문의 공동체·마을지원사업을 프로젝트와 통합시키려 시도했다.

표 5-3. 완주 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 연표

일시	내용
2007년 10월	희망제작소 희망아카데미 단체장 일본 커뮤니티비즈니스 연수
2008년 3월 14일	완주군청-희망제작소 MOU 체결
2008년 4월	완주군청 커뮤니티비즈니스 제안설명회: '완주에서 블루오션을 발견하다'
2008년 7월 ~ '09년 6월	완주군 선택리지 사업
2008년 8월 27일	희망제작소 커뮤니티비즈니스 연구소 설립
2008년 9월 24일 ~ 25일	완주군 커뮤니티비즈니스 학교 운영
2009년 1월	농림수산식품부 신문화공간조성사업 공모당선: 삼례읍 비비정마을
2009년 7월 ~ 9월	완주군 커뮤니티비즈니스센터 설립 운영방안 연구용역
2009년 10월	커뮤니티비즈니스센터 설립준비단 창설
2010년 5월 14일	재단법인 설립
2010년 8월	완주군청으로부터 완주CB센터 위탁 운영
2010년 11월 1일 ~ 3일	제1회 커뮤니티비즈니스 한·일 포럼
2010년 12월 12일	행사 개최: '세상을 바꾸는 1천개의 직업'(사회적 경제 일자리)
2011년 4월	완주 커뮤니티비즈니스 창안대회 고용노동부 '사회적 기업 지원 네트워크 구축사업' 및 '지역맞춤형 일자리 창출 사업' 선정
2012년 1월	임경수 센터장 취임
2012년 3월	완주커뮤니티비즈니스센터-희망제작소 MOU 체결
2012년 6월 ~ 9월	고용노동부, '완주군 지역맞춤형 일자리창출 지원사업'
2013년 1월 ~ 2월	로컬에너지 한마당 '나는 난로다': 화목난로 경연대회
2013년 3월	고용노동부, '지역맞춤형 일자리 창출 사업'
2013년 4월	농정원 누리살이 귀촌학교 프로그램 선정
2013년 9월	사회복지모금회 '아동복지네트워크 구축사업' 선정
2014년 2월	완전버스 주민포럼
2014년 9월	제7회 마을만들기 전국대회 개최
2015년 1월	유대근 센터장 취임, 완주공동체지원센터로 명칭 변경

### 3) 완주-전주 행정통합과 로컬푸드 프로젝트

#### (1) 완주-전주 행정통합 시도

전주시와의 행정통합은 1997년의 실패 이후 완주군 지역사회에서 오랫동안 중요한 정치적 관심사 중 하나였다. 임정엽 군수는 2009년에 전주 시장과 시청이 주도하여 시도되던 행정통합에 준비부족과 소통부족을 이유로 들어 반대하였으나, 2013년에는 전주시의 송하진 시장과 함께 행정통합을 주도했다(이단비 외, 2014)<sup>124)</sup>. 당시 난항을 겪고 있던 로컬푸드 프로젝트는 단체장들이 주도하여 2012년부터 공론화되기 시작했던 완주-전주 간 행정통합 추진이라는 정치적 계기가 형성되면서 새로운 국면을 맞이하게 된다.

2012년 5월, 임정엽 완주군수와 송하진 전주시장, 김완주 전북도지사가 공동으로 전주·완주 통합을 위한 공동건의서를 대통령직속기관인 지방행정체제 개편추진위원회에 제출하고, 같은 해 6월, ‘지방행정체제 개편 기본계획’을 발표하면서 단체장 주도의 완주-전주 간 행정통합 추진이 본격화되었다. 당시 두 지역 간 행정통합을 위해 상생발전사업이 제시되었는데, 이 중 대표적인 제안으로 농업투자를 위한 1000억 원의 농업발전기금(전북도 300억 원, 전주시 300억 원, 완주군 400억 원)을 적립하여 매년 150억 원씩 농업·농촌 발전을 위한 예산으로 편성하기로 했다(경향신문, 2012.5.1.)<sup>125)</sup>.

---

124) “2013년 5월 15일, 임정엽 완주군수와 송하진 전주시장, 김완주 전북도지사 등은 완주군과 전주시의 총 45개 항목 85개 세부사업의 상생통합방안 등 합의사항 이행을 위한 조례 개정예 공동으로 합의하고, 이를 확실히 실천할 것을 합의했다.”

이 합의사항 중의 하나로 “농업분야 마을공동체사업 활성화 및 로컬푸드 활성화”가 포함되어 있었다. (뉴시스, 2013.5.15.)

125) 게다가 전주시는 2012년 10월 30일, ‘전주시 농업발전기금 설치 및 운용·관리조례’를 제정하여, 행정통합 이전에 완주군이 미리 농업발전기금을 사용할 수 있도록 2013년 4월 19일 조례안을 개정하여, 150억 원의 예산을 미리 할당해 놓는 등, 선제적으로 대응했다(전라일보, 2013.4.18.)

## (2) 행정통합 국면에서 로컬푸드의 재검토

로컬푸드 동맹은 완주-전주 행정통합의 정치적 국면을 활용하여 당시 우여곡절을 겪고 있던 로컬푸드 프로젝트의 실효성을 높이기 위한 시도를 모색한다. 전주와 완주 간 로컬푸드 프로젝트를 통합농정 추진의 맥락에서 중요 정책수단으로 검토하기 시작한 것이다.

당시 로컬푸드 동맹은 로컬푸드 프로젝트의 실효적 추진을 위해 행정통합의 정치적 국면을 이용하는 맥락을 넘어서, 전주-완주 행정통합에 대한 주요 이해당사자이자 행위자로 부상하게 된다. 이들이 행정통합을 추진하는 전략적 동맹의 일원으로 역할을 모색하게 된 계기는 행정구역상의 경계로 분리되어 있던 전주시와 완주군의 인접 농업부문이 사실 상 사회·공간적으로 상호의존적인 관계를 형성하고 있었기 때문이다. 따라서 로컬푸드 동맹은 전주-완주 간 통합농정의 필요성을 제기하고 행정통합의 맥락에서 이러한 담론을 주도적으로 생산하고 주장하기에 이른다.

전주시와 완주군의 농업·농촌의 현황을 살펴보면, 통상적으로 대도시로 간주되는 전주시의 농업부문이 비록 완주군에는 미치지 않을지라도, 비교적 상당한 규모를 점하고 있었다<sup>126)</sup>. 게다가 완주군과 전주시의 벼 경작 지역은 만경강 유역에 주로 형성되어 지리적으로 연접해 있기 때문에, 적어도 농업부문에 있어서는 두 지역 간 경쟁보다 상호 협력관계를 형성하여 보완될 여지가 많았다.

한편, 전주시 농업은 가구 당 경지면적이 0.7ha로 완주군의 1.28ha보다 작아 가구당 영농규모가 영세한 상황으로, 영농 약자를 계층 대상으로 하는 로컬푸드 프로젝트의 정책적 필요가 오히려 큰 상황이었다. 게다가 전주시의 농업·농촌 관련 정책은 완주군과 비교하여 제도적으로 체계적

---

126) 행정통합 모색이 시도되던 2010년 당시, 완주군의 농가인구는 26,990명이고, 총경지면적은 11,860ha(논 5,393ha, 밭 6,467ha), 쌀생산량은 28,116톤인데 반해, 전주시의 농가인구는 24,803명이고, 총경지면적은 5,237ha(논 3,465ha, 밭 1,772ha), 쌀생산량은 14,757톤으로 농업규모가 완주군과 비교해서도 만만치 않았으며, 인접 중산간 농촌 지자체인 장수군의 농업규모를 오히려 상회하는 것이었다(완주군 통계연보, 2011; 전주시 통계연보, 2011)

이지 못했으며, 농림해양수산부문의 예산수준도 완주군의 912억 원에 비해 380억 원 수준(2013년, 일반회계 세출결산기준)으로 열악한 형편이었다(완주군 통계연보, 2014; 전주시 통계연보, 2014).

게다가, 완주군의 농업은 전주시와 인접한 평야지역으로서 쌀농업과 근교농업이 우세한 봉동읍, 삼례읍, 이서면, 소양면, 용진면, 구이면 등의 도시배후지, 그리고 특화농산물을 주로 재배하며 고산면을 지리적 중심으로 하는 완주 북부 6개 면(고산면, 운주면, 비봉면, 경천면, 상관면, 화산면)의 중산간농촌 지역으로 양분되어 있었다. 이 중에서 전주시에 인접한 도시배후지역의 읍·면들은 전주시와 사회, 경제적인 상호작용이 활발했고, 근교농업이 우세하여 전주시를 배후시장으로 두고 있었기 때문에 행정통합에 대해 부정적인 여론이 강하지 않았다.

### (3) 행정통합반대운동과 지역사회의 정치갈등

통합반대여론을 주도하던 농민단체들은 고산면을 거점으로 조직된 ‘통합반대 범완주군민 대책위원회’(대표: 국영석)<sup>127)</sup>로 수렴되었다. 앞서 밝혔듯, 고산면은 완주군 농민회 활동의 거점이면서, 동시에 한우협동조합을 비롯한 생태농업운동이 수십 년 간 역사를 형성한 지역이다. 특히 완주군

---

127) 국영석은 전북도의원(6,7대: 1998-2006)과 고산농협 조합장(2005-2013, 2015-) 직을 수행한 완주군의 지역정치인이자 지역운동가이다.

국영석은 고산농협 조합장으로 지역의 생태농업운동을 국가공식부문으로 확장시키는데도 기여했고, CB센터의 이사장으로서 CB 프로젝트에 참여하였으며, 고산농협을 거점으로 독자적으로 로컬푸드 직매장 건설을 추진하기도 했다.

고산농협 조합장 재직 당시 고산면을 중심으로 5개 면의 친환경농업 생산면적과 유통기반을 확장시키고, 만성적자의 관리조합을 2008-11년 4년 연속 전국 최우수 농협으로 선정시키는 등 뛰어난 경영능력을 발휘했다. 고산, 비봉, 화산, 동상, 경천의 5개 면을 대상으로 하는 ‘고산 광역친환경농업단지’를 2008년 완공했다. 뒤이어 지역특산물인 감을 비롯한 친환경벼, 원예작물 등의 친환경농업과 관련된 유통물류기반을 구축하고, iCOOP생협 및 서울시 서대문구 학교급식납품과 같은 다양한 유통채널을 확보하는 등 고산농협을 거점으로 지역의 생태농업운동을 국가영역의 ‘친환경농업’ 지원 정책과 연계시키는 활동을 주도했다(자세한 내용은 완주군의회 속기록(2006-8년), 국영석 개인블로그(<http://blog.naver.com/wanjuk1>) 등을 참조할 것)

의 생태농업운동은 완주군의 로컬푸드 프로젝트와 이념적 친연성이 컸지만, 지역 내 농업운동 세력은 행정통합 시도에 명시적으로 찬반을 표명하지 않았으며, 고산면의 일부 농민활동가들은 개인적으로 통합반대운동에 참여하기도 했다(여\*\* 심층면접; 이\*\* 심층면접; 김\*\* 1차 심층면접). 그러한 이유에는 다음과 같은 사회적 배경과 행위자들 간 정치적 관계가 작용했다.

첫째, 완주군의 지리적 농촌부문인 고산면을 중심으로 하는 북부 6면(고산면, 비봉면, 화산면, 동상면, 운주면, 경천면)은 대도시 행정구역으로 편입될 경우, 기존 농촌지자체에서 누리던 국가의 농촌지원정책의 이점으로부터 단절될 수 있으며, 지방예산의 대부분이 통합전주시의 도시부문에 집중될 것으로 염려하는 여론이 강했다(희망제작소, 2013)<sup>128)</sup>. 물론 단체장 주도의 통합추진진영은 1,000억 원의 농업발전기금 지원을 약속으로 제시하긴 했지만, 통합반대 측은 현재 통합을 주도했던 단체장들이 교체된 이후엔 기금 운영이 중단될 가능성이 크고, 기금의 재정조달 방안이 명확치 않다는 이유를 들어 실효성 없는 선심성 예산이라고 비판하였다(SBS뉴스, 2013.6.27.; 국영석 개인블로그).

둘째, 완주군이 전주시와 통합하지 않더라도 독자적으로 발전할 수 있다고 자신하는 여론이 큰 힘을 얻고 있었다(희망제작소, 2013; 국영석 개인블로그). 완주군은 전주시권 중에서도 성장하는 배후지로서 완주산업단지와 과학산업단지, 테크노밸리 등 전북의 주요 제조업 기반 산업단지들이 집적해 있고, 이서면에 전북혁신도시가 개발되고 있었다. 완주군의 1인당 지역총생산은 전주시와 비교할 때 2배를 상회했다<sup>129)</sup>. 완주군청의 재

128) 완주-전주 통합추진이 본격화되던 2013년 2월, 희망제작소가 수행한 '완주·전주 통합시 비전 연구용역'에서 20012년 7월부터 10월까지 완주군 13개 읍·면 전체를 대상으로 주요 이해관계자에 대한 의식조사를 수행했다. 이 자료에 따르면, 지역 주민들의 우려하는 쟁점은 첫째, 농촌개발과 농업지원이 약화되는 등 예산배정과 정책결정과정에서 농업·농촌부문의 소외, 둘째, 완주군이 수립한 로컬푸드, CB 등 정책의 약화, 셋째, 농촌사회의 노인복지와 교육 등 복지서비스의 약화, 넷째, 비선호·혐오시설의 완주군내 배치와 편의시설, 문화시설 등의 도시 집중 심화, 다섯째, 민간사회단체의 강제통합추진과 예산지원 축소, 공무원 인사 불이익 등이 주요 사항이었다.

정상항이 전북의 시·군 지자체 중에서도 풍족한 편에 속했으며, 전주시에 비해서도 결코 적은 예산규모가 아니었다<sup>130)</sup>. 자체 재정과 운영으로 자립할 수 있는 기반을 갖추었기 때문에 굳이 행정통합을 무리하게 시도할 필요가 없다고 생각하는 여론이 상당한 지지를 얻고 있었다(중앙일보, 2013.5.2.)<sup>131)</sup>.

셋째, 완주군은 임정엽 군수에 의해 농업·농촌 활성화 정책을 제도적으로 확립해 온 지자체였다. 임정엽 군수와 로컬푸드 동맹이 구축해온 제도적 역량과 리더십이 오히려 행정통합을 시도하던 국면에서는 부정적으로 작용했다. 통합반대운동 또한, 굳이 행정통합을 통해 완주로컬푸드와 C B 등 농업·농촌 부문의 제도적 성취를 무위로 돌리고 처음부터 다시 구축해야 하는가에 대한 의문을 제기하였던 것이다(국영석 개인블로그).

넷째, 강력한 행정 주도의 프로젝트가 지역의 사회운동진영으로부터 크게 지지받지 못하고 거부감이 크게 형성되는 상황에서 완주군의 사회적 경제 프로젝트 전반을 주도했던 로컬푸드 동맹이 지역사회의 생태농업인들을 비롯하여 완주군 북부지역 농업인들과 성공적인 교섭을 구축하지 못했기 때문이기도 했다<sup>132)</sup>. 지역의 생태농업인들은 로컬푸드와 지역순환농업을 근간으로 하는 지역경제순환 건설에 원칙적으로 반대한 것은 아니지

---

129) 완주군의 지역내총생산(GRDP)은 3조2770억 원(3,277,968백만 원)으로, 전주시의 10조2433억 원(10,243,351백만 원)과 비교해 볼 때, 1/3 수준이지만 인구규모의 차이로 인해, 1인당 GRDP는 각각 38,043,359원과 15,786,616원이었다(통계청, 경제활동별 지역내총생산, 2012년 기준).

130) 본예산액(2014년 기준)은 완주군이 5,651억 원이며, 전주시는 1조2,174억 원으로 인구규모(주민등록기준, 2013)가 각각 89,035명, 655,358명이므로, 1인당 재정상황은 완주군이 전주시에 비해 상대적으로 풍족했다. 게다가 완주군의 재정자립도는 27.20%이고 재정자주도는 65.16%으로 군단위 지자체 평균 각각 18.28%, 65.2%에 비해 재정상황이 풍족했다(2013년 기준).

131) 중앙일보(2013.5.2.: “전주·완주 통합반대 범완주군민 대책위원회 출범”) 기사를 보면, ‘전주·완주 통합반대 범완주군민 대책위원회’가 내세운 통합 반대 이유로, 완주와 전주 주민의 행정 수요가 도시와 농촌 지역이기 때문에 크게 다르고, 완주군민의 독자적인 자치권과 자기결정권을 보장을 들었다.

132) 이러한 상황에서 지역의 사회운동진영은 조직적으로 드러내고 행정통합 반대운동에 나서지는 않았지만, 개인적인 자격으로 반대운동에 동참하였으며, 적어도 행정통합을 공개적으로 지지하지는 않았다(여\*\* 심층면접; 이\*\* 심층면접).



만, 주어진 기한 내에 특정한 과업을 완료하려는 목적지향적 활동에 의구심을 표했다(여\*\* 심층면접; 이\*\* 심층면접). 고산면의 생태농업인들은 1980년대 이후 수십 년 동안 생태적 경작방식을 발전시키고, 자체적으로 작목반을 운영하면서, 유통·판매 사슬을 확립해 오고 있었다. 게다가 고산농협과 협업하여 ‘고산 광역친환경농업단지’를 건설하는 등 고산면을 중심으로 북부 6개 면의 소지역스케일의 순환농업체계를 자체적으로 구축해 오던 상황이기도 했다. 이들은 생태농업 전환운동을 비롯한 지역농업이 자율적으로 발전시켜온 역사를 무시한 채 성급하게 완주-전주 간 지역순환농업의 통합을 시도하였으며, 로컬푸드 프로젝트를 이러한 정치적 흐름에 편승시키려 했다고 비판했다<sup>133)134)</sup>.

완주의 로컬푸드 프로젝트는 앞서 밝혔듯, 약속프로젝트에서 제시된 애초의 의도로서, 전주시의 도시배후지라는 완주군의 지리적 조건을 반영하여 전주시의 도시소비자들과 직접적으로 연결된 관계형 유통연결망을 창출하려는 목적이 있었다. 2012년 이후 단체장 주도로 완주-전주 간 행정통합이 시도되는 가운데, 양 지자체의 강력한 행정적 지원을 통해 로컬푸드 프로젝트가 전주-완주 행정통합 시도와 연계되기 시작했다. 로컬푸드 동맹은 당시 행정통합이 시도되던 전주시와 완주군의 지역정치적 배경을 활용하여 전주시의 배후소비시장과 완주군의 지역농업을 연계하는 로컬푸드 프로젝트를 전주시와 완주군의 행정역량을 동원하여 확장시키고자 했다. 보다 구체적으로 이들의 시도는 크게 두 가지 방향으로 전개되었다. 첫째, 완주군의 소농 생산자와 전주시의 소비자를 직접적으로 연결하기 위해 전주시의 주요 주거지역에 로컬푸드 직매장을 건설하고, 완주와 전주의

133) 고산면의 생태농업인들은 지자체의 단체장이 주어진 임기 내에 프로젝트를 완료하려는 시도가 장기간에 걸쳐 자연-인간 간의 관계를 형성하면서 동시에 꾸준하고 지속적인 의사소통을 통해 생태적 생활양식을 형성해 가야하는 생태농업의 시간적 사이클과 상충될 뿐만 아니라, 오히려 지역 내의 자생적인 생태농업운동에 해악을 끼칠 수 있다고 보았다(여\*\* 심층면접).

134) 이들은 CB 프로젝트를 수행하던 CB 동맹과도 일정한 긴장을 유지했다. CB센터가 명목 상으로 지역·마을공동체의 자율 발전과 이를 통해 창발된 지역네트워크 형성을 활동의 목표로 내세웠지만, 실제로 정부지원사업에 대한 행정대행관리를 넘어서는 활동을 자율적으로 창출하는데 성공적이지 못했다고 평가했기 때문이다(여\*\* 심층면접; 이\*\* 심층면접).

학교와 공공기관, 사회복지시설 등 공공급식부문에 진출하는 방식으로 구체적인 접근로를 확보하려 시도했다<sup>135)</sup>. 이러한 맥락에서 전주시내에 완주 로컬푸드 직매장 건설 및 공공급식부문 진출 등 로컬푸드사업의 구체화는 지역농민을 비롯하여 완주군 지역사회에서 행정통합에 대한 긍정적 여론을 환기시키는 유력한 이슈로 검토되었다. 전주시청도 이러한 시도를 지원하였는데, 완주-전주의 상생협약을 통해 전주시내의 주요 주거지역 중 하나인 효자동 일대에 직매장을 건설하도록, 옛 효자4동 사무소 입지를 완주군청에 임대해주고 임대비를 대신 부담해주는 등 각종 지원을 아끼지 않았다<sup>136)</sup>.

#### (4) 로컬푸드 프로젝트의 전략적 부각

완주의 지역발전 프로젝트 전반을 기획하고 실행하는 데 관여했던 동맹은 사회결사체적 성격을 띤 공공계획그룹인 지역파트너와 개혁단체장인 임정엽 군수가 지역발전전략의 비전과 경로를 사회적 경제의 실현으로 합의할 수 있었기 때문에 구축될 수 있었다. 완주의 엘리트 동맹은 임정엽 군수 임기 내내, 레짐의 형성이 시도되던 2008년부터, 제도적으로 정착되는 2014년 무렵까지, 군청 관료조직에 농촌활력과라는 프로젝트 운영의 총괄조직을 운영하면서 엘리트 동맹의 구조적 특성을 지속적으로 유지하고 강화해 나아갔다.

완주의 사회적 경제 동맹은 지역경제순환 건설을 장기적 비전으로 제시하고, 로컬푸드와 지역순환농업, CB 등 세부과제에 대한 별도의 추진조직을 확립하면서도, 개개의 세부과제들이 유기적인 통합성을 갖추어 운영

135) 2013년 전주-완주 공공급식센터를 설립하여 완주 로컬푸드 농업생산자들이 전주와 완주의 공공급식부문으로 납품하는 유통망의 건설을 시도했다.

136) 전주시청은 2012년 10월 19일 완주군청과 (상생) 협약을 맺고, 효자4동 사무소를 완주로컬푸드 직매장(효자점)으로 임대하면서, 연 8,724만원의 사용료를 대신 부담해 주었다. 그러나 통합이 무산된 이후인 2014년 8월, 전주시청은 2년 계약이 만료되는 시점(2014년 10월 18일)에 완주군청에 효자점 부지 반환을 요구하였으나(티브로드뉴스, 2014.8.7.), 시민들의 반대 여론이 커지면서 반환 요구를 취소하였다.

되도록 노력했다. 로컬푸드 생산자조직을 영세소농 중심의 원자화된 개인이 아니라 마을공동체협동조직으로의 전환 수단으로 CB 프로젝트를 운영하면서, 또한 지역순환농업을 통해 로컬푸드의 생산-유통방식 전반을 생태적이고 지속가능한 방식으로 점진적으로 전환되도록 시도했던 것이다.

비록 지역발전 프로젝트가 심화되던 2012년 이후에, 전주시와 완주군 간의 행정통합이 시도되던 정치적 국면에서, 로컬푸드 프로젝트에 대한 전략적인 투자가 이루어지고 동맹의 역량이 집중되기는 했지만, 로컬푸드 프로젝트 또한 애초의 의도는 개별 세부과제 간의 유기적 통합을 증대시키는 지역발전전략의 일환이었다.

## 4. 동맹의 민간 전환과 사회적 경제 프로젝트

### 1) 민간주도 협동조합의 시도

#### (1) 로컬푸드의 성공적 정착과 완주로컬푸드협동조합의 창립

2013년부터 로컬푸드 동맹은 로컬푸드의 공공관리부문을 행정 주도에서 민간영역으로 전환을 시도했다. 농업회사법인으로 출발했던 완주로컬푸드가 2014년 1월, 1,044명의 조합원이 참여하여 협동조합으로 전환되었다. 로컬푸드 프로젝트는 완주로컬푸드 협동조합이 직영하는 직매장 3곳과 농가레스토랑, 협동조합으로 조직된 1000여 명 안팎의 농민 조합원, 직매장을 즐겨 찾는 전주 소비자 사이에 새로운 사회경제적 관계를 형성했다.

2014년 완주로컬푸드협동조합에 매달 평균 962농가가 출하에 참여하고 있으며, 로컬푸드 직매장에 지속적으로 납품하는 농가들은 월평균 136만원의 소득을 로컬푸드부문을 통해 올리게 되었다(완주로컬푸드협동조합, 2015)<sup>137)</sup>. 완주로컬푸드협동조합은 전주와 완주 일대에 3곳의 로컬푸드 직매장(효자점, 모악산점, 하가점, 1곳 예정)<sup>138)</sup>을 개설하여 2014년 기준으로 지속적으로 출하에 참여하는 지역농가들이 172억 원 수준의 지역농산물을 지역소비자들에게 공급하게 되었다.(완주로컬푸드협동조합, 2015).

이러한 로컬푸드 프로젝트는 대한민국 농업 전반에서 대규모 단일작목 경작이 장려되던 현행농업방식, 혹은 세계농업의 패러다임인 녹색혁명을 통한 근대농업 생산양식<sup>139)</sup>을 넘어서는 지역적 대안을 모색했다. 고령·여

---

137) 2014년을 기준으로 완주로컬푸드협동조합 총매출 183억25백만 원(18,325,543,000원, 세입 총계 기준) 중 4개의 직매장에서 농산물 판매로 올린 매출은 177억79백만 원(17,779,030,000원)이며, 정보보조금은 3억97백만 원(397,961,000원); 소이푸드 직거래장터, 팜투어링 지원사업 등이다. 전체 농산물 판매액 중에서 실제로 농가로 정산된 금액은 157억63백만 원(15,763,291,000원)으로 완주로컬푸드협동조합에 참여하는 한 농가 당 연평균 1638만 원(16,385,957원)의 소득을 올린 셈이다.

138) 완주 로컬푸드협동조합에서 운영하는 직매장은 전주시 효자점(2012.10.20.), 모악산 해피스테이션 및 농가레스토랑(2013.7.27.), 전주시 하가점(2014.1.29.)이 차례로 개장하였다.

139) 녹색혁명(Green Revolution)은 1960년대 이후 미국 농업계를 중심으로 농산물의 선택적

성농업인, 소농 텃밭농업 중심의 전통농업의 유지, 다양한 토종종자의 보존과 지역농업의 생태적 다양성 확보, 지역사회의 다양한 전통 식생활·음식문화에 대한 관심 등 로컬푸드 프로젝트의 성취를 통해 얻게 된 사회·경제·환경적 효과들은 다양했다.

완주 로컬푸드 프로젝트가 로컬푸드 동맹 주도로 강력하게 추진되긴 했지만, 온전히 이들 손을 통해서만 건설된 것만은 아니었다. 로컬푸드 동맹이 완주로컬푸드협동조합의 직매장 유통체제를 구축했지만, 이외에도 용진농협 직매장을 포함한 지역농협별 직매장과 ‘건강한 밥상’ 꾸러미사업단 등 다양한 이해관계자들이 완주로컬푸드 네트워크를 구성하고 있다.

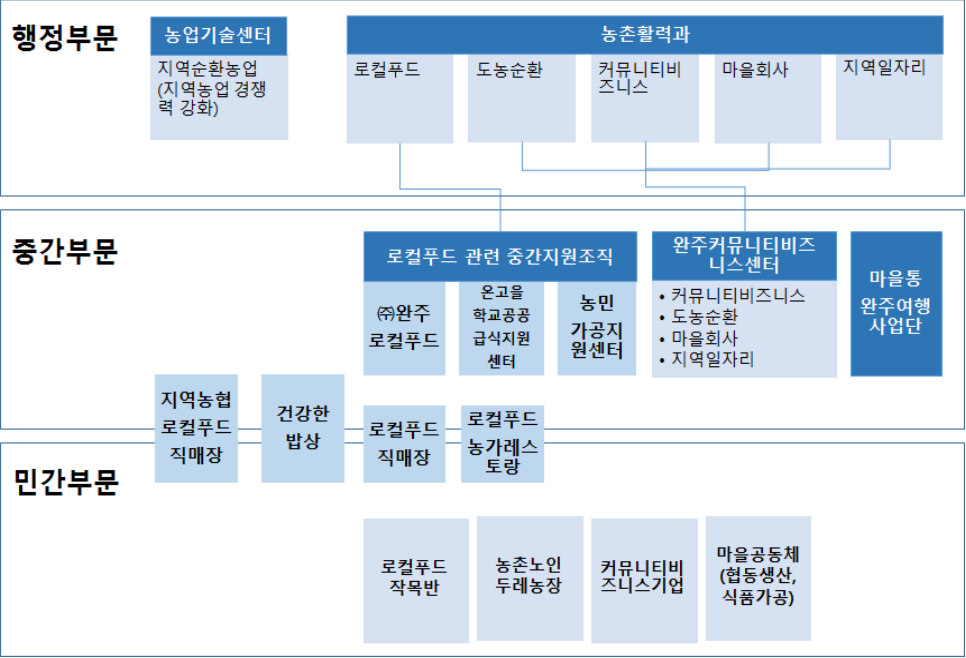


그림 5-3. 완주군 사회적 경제 동맹(2012-13년)

품종개량으로 경제성을 확보한 특성화 품종의 도입과 더불어, 화학비료와 농약, 화학연료의 활용을 통해 농산물 생산량을 획기적으로 증가시켰던 현대농업의 질적 전환과정을 일컫는다.

로컬푸드 동맹이 초창기에 로컬푸드 프로젝트를 시도하면서 교섭했던 지역농협들은 로컬푸드의 사업적 잠재성을 인식한 이후, 로컬푸드 동맹이 주도했던 체계에 편입되는 대신, 별도로 농협조합원 생산자들을 조직하여 자체 유통망으로 구축된 로컬푸드 사업을 시도하였다. 첫 직매장으로 개장한 용진면 로컬푸드 직매장의 상업적 성공을 목격한 고산면을 비롯한 상관면, 소양면, 봉동읍 등 지역농협들은 농협조합원들을 로컬푸드 생산농가로 조직하고, 자체 농산물 수집·유통채널을 활용하여 직매장을 건설했다.

완주군 전반의 생산자협동조합인 완주로컬푸드협동조합과는 별개로, 지역 주민들이 직접 지역 농민들과 교섭하여 소비자협동조합을 조직하는 경우도 생겼다. 완주군 봉동읍의 과학산업단지 내 신규개발된 주거지역의 주민들이 소비자협동조합인 ‘둔산주민협동조합’을 결성하여, 2015년 2월 10일 개장한 둔산로컬푸드직매장이 그러했다(한겨레, 2015.3.9.)<sup>140)</sup>.

2015년 2월, 봉동읍 과학산업단지의 배후주거지역 거주자를 대상으로 건설된 둔산로컬푸드직매장을 제외하고, 로컬푸드협동조합이 건설했던 효자점과 하가점, 모악산점 등 나머지 직매장들은 전주시의 도시민을 소비자로서 설정했다. 처음으로 건설된 용진농협 로컬푸드 직매장 또한 전주시와의 행정경계에 인접하여 주요 소비자들은 전주시의 아파트단지 거주자들이다.

완주로컬푸드 네트워크에 참여 농가규모는 완주군 전체에서 경작규모가 0.5ha 미만인 4,257명의 소농<sup>141)</sup> 중, 완주로컬푸드협동조합으로 조직된 1,150여 농가, 건강한 밥상에 참여하는 100여 농가, 용진농협 직매장에 참여하는 700여 농가를 필두로 상관, 고산 등 지역농협 직매장 등을 포함하여 중복농가를 제외하고 대략 1,800여 가구가 다양한 채널에서 직간접적으로 참여하고 있는 것으로 추산된다(안\*\* 심층면접).

140) 둔산주민협동조합은 지역의 주민조합원 750여 명이 1억1천만 원을 출자한 협동조합으로, 지역 농가 680명과 마을기업의 가공식품 등 300여 품목을 취급한다(한겨레, 2015.3.9.).

141) 2010년 농림어업총조사를 보면 완주군 농가수는 총 9,232명으로, 그 중 0.5ha 미만의 경작 규모는 4,257여 명으로 조사되었으며, 완주군의 가구당 경지면적은 2013년 기준, 논 0.67ha와 밭 0.72ha 수준으로, 총 1.39ha인 것으로 조사되었다(2010년, 농림축산식품부와 통계청).



로 출발하고, 전주시에 3곳의 직매장을 운영하면서 지역 농작물과 가공식품의 생산과 유통, 판매의 안정적 순환사슬을 형성했다.

생산자조합원으로 조직된 1,000여 가구의 농가들이 매일 생산한 신선 농산물과 가공식품을 협동조합의 조언을 통해 스스로 가격을 결정하고, 직매장에 직접 납품하면서, 매달 일정한 소득을 안정적으로 보장받을 수 있게 되었다. 개별 농가들 뿐 아니라, 마을별로 조직된 식품가공 공동체에서 두부와 편강, 한과, 된장, 간장 등 자체적으로 개발한 마을가공식품을 직접 직매장에 출하하면서, 마을의 경제적 활력이 증진되었으며 지역 내부의 사회적 상호작용이 활발해졌다.

행정이 출자하여 구축한 수집-유통-가공-판매를 담당하는 공공조직들 간의 복합적인 사슬이 영리적 시장에 의존하여 중간상인과 유통기업의 횡포에 취약할 수밖에 없었던 영세소농에게 새로운 판매의 기회를 제공하고, 적정 생산비용을 보전해 주면서, 이들의 생활수준을 유지하는데 기여했다.

로컬푸드 프로젝트는 지역농업의 생태적이고 사회적 다양성의 유지에도 기여했다. 기존의 지역농업은 대량생산에 적합한 소수의 상품화된 작물에 의존하면서, 전통적으로 재배하던 다양한 작물을 한계화, 주변화시켰는데, 이러한 작물의 경작과 판매를 가능케 했다. 또한 재배작물의 다양성 유지와 더불어, 대규모 경작지 외에도 소농들이 텃밭과 같은 소규모 경작지 농업에 의존함으로써 다양한 규모의 농업활동의 사회적 보존 효과를 거두었다. 로컬푸드는 소비부문의 다양성 확보에도 기여했는데, 소비자들에게 다양한 지역농산물과 식품을 공급할 수 있는 기반이 확충된 것이다.

### 3) 프로젝트와 지역정치의 쟁점: 결정과정의 문제

완주군청이 주도적으로 추진한 지역소농 대상의 로컬푸드 프로젝트는 성공적으로 정착한 정책으로 긍정적인 평가를 얻었다. 그러나 문제는 로컬



푸드 프로젝트가 지역농업생산자들의 일반적인 이해관계를 대변하는 정책이 아니라 특정 계층의 이해관계를 우선시하는 정책이었기 때문에 발생했다. 다시 말해 로컬푸드의 정책 목표가 여성농과 고령농 중심의 지역소농, 즉 사회약자들의 경제활동을 우선적으로 보장해주었기 때문에 다른 계층에 속한 농업생산자들의 실질적인 경제활동에 별반 도움이 되지 않았던 것이다.

특히, 산업화된 대규모생산자들의 경우, 로컬푸드의 정책 취지에 대한 동의와는 별개로, 산지유통강화정책과 지역농산물브랜드 정책 등 완주군에서 자신들의 경제적 이해를 대변하는 농산업화 정책에 대한 사업추진이 지지부진했기 때문에 임정엽 군수의 농업정책에 대해 비판적인 입장을 견지했다. 중견농가들의 경우도 로컬푸드 생산자로 참여할 기회가 적었을 뿐만 아니라, 이들 계층 대상에 대한 지원정책이 별도로 수립되지 않았기 때문에 당시 완주군 농업정책에 대해 비판적이었다.

로컬푸드 동맹은 앞서 밝혔듯, 임정엽 군수와 지역파트너 그룹 간 강력한 전략적 결합을 통해 구성되는데, 이들은 완주의 로컬푸드 프로젝트를 전주시 농업부문과 통합하고 경종-축산 간 지역순환농업을 재시도하는 가운데 전주-완주 간 지역경제의 순환구조를 강화하려는 지역공간전략을 고려하고 있었다(정\*\* 심층면접)<sup>142)</sup>. 주도적 행위자들의 시도했던 동맹 확장의 방식, 다시 말해, 유관 행위자들과의 교섭방식은 이러한 전략이 깊이 반영되어 있었다. 마을공동체와 친환경농업인 등 지역사회의 여러 행위자들과의 교섭을 통해 지역 전반에 순환경제체제를 건설하려는 시도가 성공하지 못하면서, 지역과 마을의 소농·미자립농들을 직접 교섭의 대상으로 삼아 이들에 대한 로컬푸드 생산자조직 구축을 시도했다.

로컬푸드 동맹은 임정엽 군수의 임기가 종료되는 2014년 상반기까지를 목표로, 로컬푸드 프로젝트를 행정부문의 운영절차를 완료하고 행정부

---

142) 비록 2013년 완주군의 통합반대여론에 막혀 통합이 무산되긴 했지만, 로컬푸드 동맹은 전주시권의 확장으로 사회공간적 통합이 진행되고 있는 상황이었기 때문에 전주-완주의 지역 간 농업을 통합적으로 조정하려는 전략의 필요성이 더욱 증가할 것으로 보았다.

문에서 민간부문으로의 전환을 계획했다(안대성 심층면접; 임정엽 심층면접). 이를 통해 2014년 1월, 완주로컬푸드경영조직은 군청과 지역농협이 출자하여 창설한 영농조합법인에서 지역 조합원 주도의 협동조합으로 전환되었다. 농업생산자와 마을기업 등 1,044명이 조합원으로 가입하여 출범한 완주로컬푸드협동조합은 조합원들의 출자금을 모집하면서, 애초 완주 군청과 지역농협 10개가 투자하여 창설한 영농조합법인(완주로컬푸드 주식회사)의 공동 출자금인 12억9500만원을 반환하였다. 이를 통해 완주로컬푸드 프로젝트는 생산자 중심의 조합원이 중심이 되어 민간부문 주도의 협동조합 체제로 성공적으로 전환된다.

## VI. 진안·완주 사회적 경제 프로젝트 비교

### 1. 공통점

진안과 완주의 사회적 경제 프로젝트는 지역에 놓인 사회·공간적 조건과 지역사회의 발전에 관심을 둔 다양한 행위자들의 사회적 동기와 이해관계, 이들 간의 정치적 상호작용의 과정 속에서 역사적으로 구축된 사회적 산물이다. 따라서 각 지역에 놓인 조건과 행위자, 이들의 사회적 실천에 따라 서로 상이하고 고유한 사회·공간적 경로를 형성해왔지만, 다음과 같은 공통점이 있다.

#### 1) 지역운동 경험의 공유

전라북도의 인접지역으로서 1970년대부터 전주를 중심으로 전개된 지역사회운동의 제도적 발전과 긴밀하게 연관되었다. 두 지역은 인접해 있다는 점을 빼고, 지역이 놓인 사회·공간적 조건은 매우 달랐지만, 가톨릭농민회와 크리스찬아카데미 등 기독교 사회운동을 비롯하여, 전국농민회총연맹과 한국농업경영인연합회 등 농민운동을 비롯한 사회운동세력은 지역정치와 밀접하게 상호작용하면서 영향력을 발휘하고 있었다.

지역의 사회운동진영 중 일부 인물들은 사회적 경제에 입각한 지역발전을 제기하고 촉발하는 핵심 행위자가 되어 사회정치적 동맹의 형성과 프로젝트의 방향설정에 중요한 영향을 미쳤다. 게다가 두 지역발전 동맹에 속한 행위자들은 전라북도 내의 지리적 인접성을 최대한 활용하여 서로 긴밀하게 지식과 경험을 참조하고 교류하였는데, 상대의 프로젝트가 지닌 장점과 한계를 검토하여 자신이 속한 지역의 프로젝트를 보완하는 기회로 활용하기도 했다.

## 2) ‘위로부터의 실천’

진안군과 완주군에서 모색되고 시도된 지역발전 프로젝트의 공통점은 프로젝트의 주도적 행위자가 단체장과의 의사소통을 통해 지역발전전략을 공유하고 행정부문을 거점으로 엘리트 동맹을 구축하여, ‘위로부터의 개혁’을 시도했다는 점이다. 지자체가 주도하여 국가의 예산과 지원사업을 효율적으로 동원하고, 주민교육과 공동체지원프로그램 등의 지원정책을 마련하는 등 행정 중심의 제도화 노력을 선결과제로 제시하였다. 지역사회의 부족한 유무형의 자원과 열악한 사회경제적 조건을 개선하고, 아직까지 충분히 공유되지 못한 지역발전에 대한 지역사회 전반의 인식을 환기하기 위해서 행정의 예산과 관료조직을 활용하여 지역발전을 추진하는 방식을 발전경로로 선택하게 된 것이다.

## 3) 공공계획기구의 제도화

2000년대 초반부터, 진안군과 완주군에서 각각 구성된 군정기획평가단과 농업·농촌발전기획단은 지역발전 프로젝트의 전반적인 기획과 실행, 제도화하기 위한 공공계획기구의 성격을 지니고 있었다. 진안군과 완주군의 주요 행위자들의 전략과 이들이 주도하여 추진했던 프로젝트의 특성과 지역의 사회공간적 조건이 달랐기 때문에 각 기구에서 담당했던 역할과 조직체계는 차이가 생겼지만, 기초지자체가 자체 수립한 목표와 방법에 따라 프로젝트를 제도적으로 추진하기 위해 선택했던 유효한 수단이었다.

공공계획기구가 프로젝트 초기부터 지자체의 행정조직 재편의 주요 관건으로 제기된 이유는 당시 지역발전 동맹의 전략적 선택과 깊은 관련이 있다. 다시 말해, 프로젝트 초반부 진안과 완주의 지역발전 프로젝트를 총괄했던 공공계획가들은 이른바 민간전문가로 통칭되던 비공무원 출신 인

사들로서, 이들이 단체장을 설득하여 프로젝트의 총괄적 실행을 위한 전략적 거점을 행정기관 내부에 만들고자 했기 때문이다. 다시 말해, 공공계획가의 입장에서는 기존 지방관료조직들이 생소한 방식의 프로젝트를 감당할 수 있을지 의문이었고, 기존 업무관행의 틀에 맞추게 되면 프로젝트의 의도와 맥락을 왜곡할 우려가 있었기 때문에, 새롭게 관료조직을 개편하여 프로젝트를 총괄적으로 기획하고 전담하는 계획기구를 건설하려 시도했던 것이다. 프로젝트 초기 돌입 단계에서 단체장의 의지와 추진력을 실현하면서 동시에, 민간인 출신으로 기존 관료조직의 견제에 시달리기 쉬운 공공계획가들의 활동을 제도적으로 보장해주는 수단으로 이러한 기구들이 유용하게 활용되었다.

반면, 이러한 기구는 중앙정부와 지방정부 간 위계적 행정질서를 통한 국가통치행위 외연에 별도의 임의기구로 구성되어 있었기 때문에, 단체장의 지역사회에 대한 정치적 영향력과 관료조직에 대한 장악력이 우위에 있던 집권 초반기에는 유용하게 활용될 수 있었지만, 단체장의 리더쉽과 정치적 영향력이 점차 소멸되던 집권 후반기, 혹은 지방권력의 전환기에는 그 제도적 역할을 지속하기 힘들다는 단점이 있었다.

요컨대, 공공계획기구는 단체장과 공공계획가 등 엘리트 동맹이 지역의 여건이 미성숙한 상황에서 지역사회 전반에 영향을 미치는 특정 프로젝트를 시도하고자 할 경우 유용한 수단이 되었다. 그러나 엘리트 동맹이 주도적으로 추진해왔던 프로젝트를 지역 전반에서 여러 행위자 간 의사소통과 협력을 통한 방식으로 운영하고, 특정 단체장의 임기에 한정되지 않도록 제도적으로 지속해야 할 필요성이 제기되었다. 프로젝트가 재래 관료조직과 관계 없이 별도의 공공계획기구로 운영될 경우, 앞서 언급되었던 것처럼, 차기 군수가 전임 군수의 치적 지우기를 시도할 때 손쉽게 소거가 가능했다는 점이 문제였다. 따라서 진안군과 완주군에서는 공공계획가가 프로젝트가 심화되고 지역으로 확산되는 특정 국면에서 공통적으로 공공계획기구에서 담당하던 역할을 제도화하려 시도했다. 구체적으로 공공계획

기구의 역할을 기존 관료조직에서 담당하던 업무에 통합하여 내재화하거나, 행정조직의 통제에서 상대적으로 자유롭도록 행정 외연에 자본출자를 통한 별도의 법인을 설립하고, 혹은 민·관 협력거버넌스를 지역조례 등으로 공식화하여 시민사회 행위자들과 역할을 분담하는 등, 프로젝트의 추진 조직을 제도적으로 확장하기 위한 다양한 방식을 모색했다.

#### 4) 공공계획가의 선도적 역할

진안과 완주의 동맹에서 공공계획가의 역할은 공히 프로젝트의 제안자 이면서 동시에 지역사회에서 프로젝트의 수립과 실행을 주도하는 행위자로서 역할을 지속적이고 능동적으로 수행했다는 공통점이 있다. 이들은 공공계획가의 역할을 수행하면서, 동시에 사회개혁가이기도 했는데, 프로젝트 초기에 지역발전의 비전을 제시한 이후, 단체장과의 동맹을 형성하고, 자신이 제시한 비전을 실현하기 위해 스스로 계약직 공무원이 되어 행정 주도의 프로젝트로 출발시켰다.

두 지역의 공공계획가들은 프로젝트 초기에 진안군의 군정기획평가단과 완주군의 농업·농촌발전기획단이라는 공공계획기구를 구축하였으며, 이를 토대로 지역발전 프로젝트를 제도적으로 확립하고, 프로젝트의 주도세력으로서 사회정치적 동맹의 외연을 지역사회 전반으로 확장시키고자 했다.

이들은 프로젝트가 제도적으로 확립되거나 혹은 다른 방식으로의 전환이 모색되는 시점에서, 프로젝트 세부과제의 전략적 우선순위를 고려하면서 자신들의 위치와 역할을 유연하게 변화시켰다. 다시 말해, 행정의 공공계획기구에서 총괄운영조직으로, 혹은 행정 외연의 시민사회조직 등으로 유연하게 이동하면서 프로젝트를 제도적으로 유지시키고 발전시키는데 필요한 역할을 감당했다.

## 2. 차이점

### 1) 지역상황과 발전전략

#### (1) 진안군: 낙후지역의 내생적 지역발전 전략

진안군은 농업 외의 여타한 산업적 기반이 형성되지 못했으면서, 2001년 용담댐 건설로 지역 내 다수의 소중심지가 수몰로 해체되고 수많은 인구가 유출되면서 지역의 사회와 경제 전반이 한계상황으로까지 내몰렸다. 게다가 진안군의 농업은 용담댐에 의한 수몰로 저지대의 식량생산기반이 크게 감소하였고, 진안고원을 비롯한 고지대의 인삼·약초 작물 지배에 의존하고 있었지만, 인근 지역과의 경쟁이 극심하였고, 지역 내에 유통·가공·판매의 연관산업 발달이 미비하여 지역경제에 크게 기여하는 형편도 아니었다.

이러한 상황에서 2000년대 초반부터 인삼·한방의 연계산업화 전략과 더불어, 동시에 지역 내부의 역량과 자원을 증진하고 동원하는 내생적 지역발전 전략이 병행 시도되었다. 내생적 지역발전 전략 중에서도 가장 핵심적인 경로는 주민 주도의 ‘마을단위 지역개발’이었는데, 이 방식이 점진적으로 제도화되면서 진안군의 고유한 마을만들기 프로젝트로 발전했다.

진안군의 마을만들기 프로젝트는 열악한 사회자본과 지역자산을 고려하여, 행정부문에 전략적으로 결집한 동맹이 주도하여, 마을공동체의 형성과 주민 역량의 성장을 목적으로, 행정과 마을 간 교섭 관계를 형성하고, 마을공동체의 성장 단계별 지원 제도를 구축했다. 진안 프로젝트의 초기 전략은 행정부문에 거점을 두고 지역사회의 부족한 자산과 인적역량, 사회적 관계 등을 개선하고 복원하는 방식으로 내생적 지역발전 전략의 경로를 취했다.

진안의 경우는 공공계획가가 프로젝트의 여러 행위자들에 교육과 훈련을 통한 장기적 품행형성과 이를 통한 다중심 동맹에 동참시키려는 지속

적이고 관계적인 교섭을 가장 중요한 역할로 인식했다. 비록 공공계획가가 동맹 내부의 구심적 역할을 수행했을지라도, 프로젝트의 방향 설정과 실천은 동맹 내부의 의사소통과 합의형성을 통한 의사결정과 협력적 실행의 과정이 중시되었다. 게다가 다중심 동맹 내부의 다양한 행위자들이 자신들의 비전에 따라 다양한 사회적 동기와 목적으로 활동하는 사회조직을 건설하고 활동했다.

진안의 프로젝트 전체의 시간적 전개 과정에서, 중간지원조직의 건설과 로컬푸드 프로젝트 등 목적지향적 과제들이 제기된 것은 비교적 최근인 2011년부터였으며, 사회적 경제 프로젝트의 특성으로 점진적으로 진화하였다. 비록 동맹의 핵심이 프로젝트 전반을 기획하고 주도하기는 했지만, 행정 주도의 위로부터의 개혁을 탈피하여, 다중심 동맹의 의사소통과 협력을 통해 지역사회 전반을 발전의 대상으로 하는 프로젝트로 제도화되었다.

초기 행정 주도의 프로젝트는 점진적으로 행정부문을 넘어 마을만들기 추진위원장 등 마을 지도자와 마을간사·사무장과 귀농귀촌인들이 중심이 된 마을·지역활동가, 지역사회의 문화예술가 등 지역사회의 다중 행위자들이 각자의 동기와 목적에 따른 사회 프로젝트를 모색하고, 다중심 동맹을 형성하면서, 사회적 경제 프로젝트로 점진적으로 전환되었다.

2011년 이후 진안의 사회적 경제 동맹은 마을단위의 마을만들기 활동을 지역 수준에서 연계하고 공동의 협력으로 확장하려는 모색을 통해 지역스케일의 사회적 경제 프로젝트를 제시하였는데, 그 중 대표적인 시도가 진안군의 사회경제적 특성을 반영한 시민사회 주도의 로컬푸드 프로젝트였다.

## (2) 완주군: 지역내부의 불균등발전 개선을 위한 지역경제순환 전략

완주군의 지리는 전주시에 인접한 대도시배후지와 원격지의 중산간농



촌지역으로 불균등하게 발전하면서 지역 내부의 공간 격차는 점차 벌어지고 있다. 봉동읍과 삼례읍의 지방산업단지와 이서면에 개발된 전북혁신도시 등 전주시 주변부의 도시화를 통해 성장하는 도시부문과 그 이외의 농촌부문간의 지리적 격차가 점차 심각해지는 상황에서, 상대적으로 저발전되고 한계화된 농업·농촌·농민 부문을 동반 성장시키는 것이 중요한 정치적 이슈로 자리매김하고 있었다.

이러한 상황에서 완주의 사회적 경제 프로젝트는 지역 내부에 심화되던 지리적 불균등성을 개선하면서, 동시에 지역 내부의 경제적이고 사회적인 순환을 강화하기 위한 목적으로 제기되었다. 이에 따라 완주 프로젝트의 농업·농촌·농민 부문의 구조적 조건들을 개선하는데 필요한 세부 과제들이 검토되고 실행되었다. 사회적 경제 프로젝트를 통해 제기된 여러 세부 과제들의 모색과 시도가 전부 중단된 것은 아니었지만 결과적으로 크게 로컬푸드와 커뮤니티비즈니스로 수렴되었으며, 이중에서도 로컬푸드가 핵심 과제로 추진되었다.

완주군의 경우, 약속프로젝트를 제안했던 사회개혁그룹인 지역파트너가 공공계획 수립과 실행을 주도했다. 이들의 역할은 단순히 계획 수립에 그치지 않았는데, 이들은 완주군청에 공공계획가를 파견하여 단체장과의 정치적 동맹을 형성하고 기존 관료조직과의 교섭을 시도하였으며, 이후에 추진조직 건설과 조례 제정 등 제도적 설정과 프로젝트 추진에 주도적으로 관여하게 된다. 완주 프로젝트 전반을 주도했던 공공계획가는 공공계획을 선결적으로 제시하면서 프로젝트에 돌입하였으며, 애초에 공공계획에 기반을 두고 완주군청의 행정조직의 재편을 시도하고, 행정조직이 각각의 역할을 수행하도록 적극적으로 교섭했다. 관련 행위자들에게 사회적 경제에 근간을 둔 지역발전 프로젝트의 취지에 동의하는 행위자들을 동맹 내부로 포섭하고, 그 외의 행위자들을 배제하는 방식의 과업수행형 실천을 전개했다.

## 2) 동맹의 구조와 동태

### (1) 진안군: 분권화된 다중심 동맹

초기에 진안의 동맹 형성을 시도했던 집단은 2000년, 지역정치가인 임수진 군수와 전국적 학문사회 사이에 전략적으로 결성된 행정 주도의 엘리트 동맹에서 출발했으나, 2004년 이후, 행정과 민간 부문에서 공히 사회적 경제의 취지와 활동방식을 공유하는 사회 행위자들이 지역사회 전반을 무대로 활동하기 시작했다. 이를 통해 공공계획가를 중심으로, 단체장과 지역관료, 지역 명망가, 사회운동가, 마을 지도자와 활동가 등 지역의 다양한 부문에서 참여하는 다중심 동맹으로 점진적으로 전환, 확장되었다.

2006년부터, 진안의 지역발전 프로젝트를 주도하는 다중심 동맹은 지역사회 전반의 다양한 부문을 대표하는 세력과 인물 간의 집합적인 의사소통과 공동의 협력을 매개로 지속적으로 확산되었지만, 동맹의 핵심에 있던 이들이 지역발전 프로젝트의 중요한 의사결정을 수행하고, 동맹 내부의 의사소통과 관계 형성을 주도했다. 동맹의 핵심 행위자들은 공공계획가가 동맹 내부의 사회세력 사이를 중재하고, 지역사회에 프로젝트의 대변자 역할을 수행했으며, 마을만들기에 헌신했던 지역공무원과 마을만들기 지도자이자 지구협의회를 주도했던 추진위원장 간의 의사소통적 협력 관계를 통해 구성되었다.

사회적 경제 프로젝트의 맥락에서 시도되는 세부사업들이 모두 성공적인 결과를 이끌어내지는 못했으며, 또한 다중심 동맹 내부의 갈등과 경합 또한 무시하지 못할 요인이었지만, 지역정치적 국면에 공공계획가를 비롯한 행정공무원과 마을 지도자와 마을공동체활동가, 지역의 문화예술가 등 다양한 행위자 사이의 집합적 의사소통과 협력적 실천은 지역발전 프로젝트의 경로를 모색하고 공동으로 실천하는데 중요한 역할을 했다.

진안군의 프로젝트의 주도적 행위자가 초기의 행정 주도 엘리트 동맹

에서 후기의 시민사회 주도의 분권화되고 다중심적인 동맹으로 전환된 이유는 우선적으로 행정부문 이외의 다양한 시민사회 행위자들이 사회적 경제 동맹에 동참하게 되고 자율적으로 다양한 활동을 모색하는 등, 지역사회 전반의 사회자본이 점진적으로 향상되었기 때문이었다. 이외에도, 프로젝트 초기에 결성된 단체장과 공공계획가 간 엘리트 동맹이 해체되었으며, 이후 단체장 등 지역정치의 주도세력이 홍삼·약초 특화산업육성 프로젝트를 추진하면서 군청 행정조직 전반의 조직적 지원을 기대하기 힘들어진 정치적 상황도 다중심 동맹의 결성에 또 다른 요인으로 작용했다.

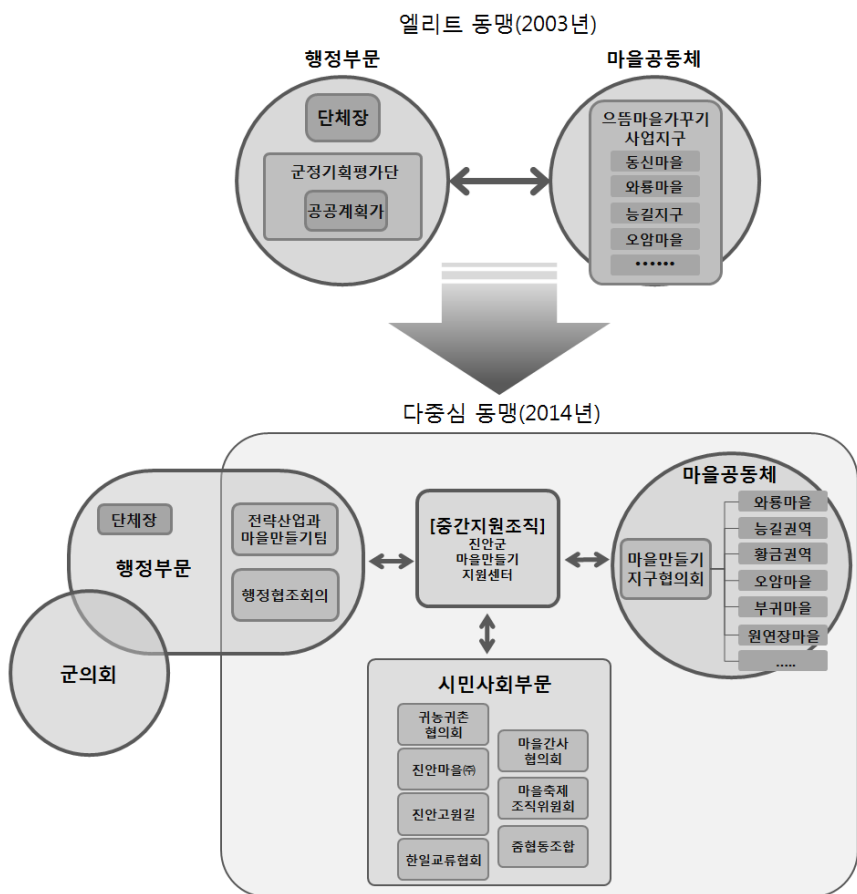


그림 6-1. 진안군 지역발전 동맹의 진화

## (2) 완주군: 행정·공공부문 주도의 엘리트 동맹

완주의 사회적 경제 프로젝트는 애초에 완주군의 상대적으로 저발전되고 한계화된 농업·농촌·농민 부문을 성장시키기 위하여, 당시 지역이 당면한 사회·경제적 한계와 구조적 문제점들을 해결하기 위해 제시되었다. 이러한 맥락에 따라 2008년 당시 제시된 ‘약속프로젝트’는 농업·농촌·농민 부문을 개선하는데 필요한 세부 과제들이 검토되고 실행되었다. 약속프로젝트에서 제기된 여러 세부과제들의 모색과 시도가 전부 중단된 것은 아니었지만 결과적으로 크게 두 개의 프로젝트로 수렴되었는데, 바로 로컬푸드 동맹이 주도했던 로컬푸드 프로젝트와 커뮤니티비즈니스 동맹이 주도했던 커뮤니티비즈니스 프로젝트였다.

사회적 경제 프로젝트를 주도했던 세력은 로컬푸드 동맹으로서, 완주군의 농업·농촌 활성화 계획인 ‘약속프로젝트’를 제시한 공공계획가 집단과 이 계획을 수용한 단체장 간의 성공적 교섭의 결과로 형성되었으며, 계획 수립 이후에도 완주군 사회적 경제 프로젝트 전반을 기획하고 실행을 주도했다. 로컬푸드 동맹은 ‘약속프로젝트’에서 제시한 지역경제순환체제 건설을 비전으로 제시하고 행정 주도의 목적지향적 프로젝트를 전개했는데, 지역순환농업과 도농교류, 로컬푸드 등 다양한 세부 실행과제 중 전략적으로 선택되고 성공적으로 확립된 것이 바로 로컬푸드 프로젝트였다. 이들은 완주군청에 농업·농촌발전기획단을 설치하여 공공계획기구로서 프로젝트 전반을 구체화하고 조정하였으며, 세부 계획들이 구체적인 실행프로그램으로 가시화되도록 했다. 완주군에서는 2010년, 사회적 경제 프로젝트의 행정총괄부서인 농촌활력과를 조직하여 로컬푸드, 마을기업, 도농순환, 커뮤니티비즈니스 등 세부 과제들을 통합적으로 전담하도록 했다. 로컬푸드 동맹은 완주 지역발전 프로젝트의 제도적 설정 작업을 마친 2012년 이후에 세부과제 중 하나였던 로컬푸드 프로젝트를 전략적인 선결과제로 설정하고 자신들의 역량을 집중했다. 로컬푸드 동맹은 임정엽 군수의 임기 종료 직전에 완주로컬푸드 프로젝트를 협동조합 체제로 전환했다.

### 엘리트 동맹(2008년)

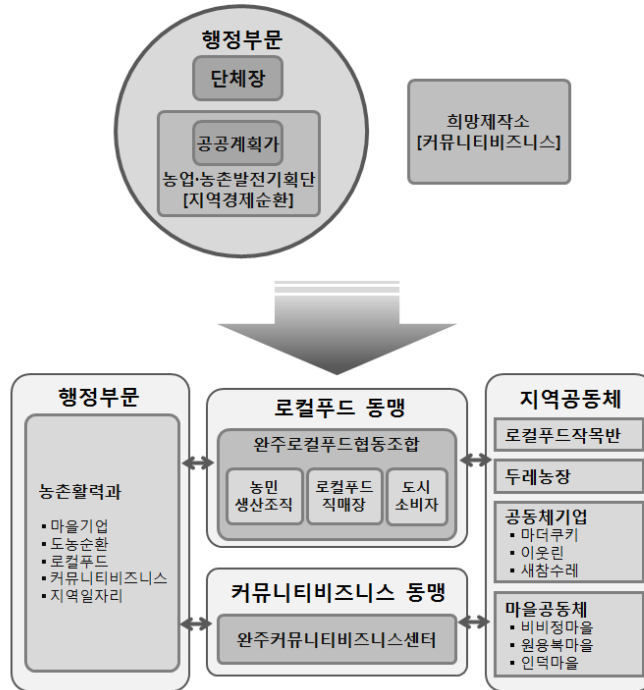


그림 6-2. 완주군 지역발전 동맹의 진화

### 3) 프로젝트의 핵심과제와 우선순위

#### (1) 진안군: 마을만들기 프로젝트

진안군의 지역발전은 진안군의 열악한 자원을 반영하여, 초기부터 지역사회 행위자들의 자율적인 실천과 협력으로 지역의 자산과 역량을 효율적으로 동원하는 능력을 창출하는 내생적 지역발전 전략을 발전경로로 선택했다. 게다가 지역 내부의 자산 증진에 국한되지 않고, 국가의 제도적 자원과 정치적 상황을 역동적으로 활용하여 지역의 자기주도적 발전을 어떻게 확립할지에 관심을 두고 당시 중앙정부의 지역발전사업과 예산을 적

극적으로 유치하고자 시도했다.

진안 사회적 경제 프로젝트의 핵심과제로 제시되었던 마을만들기 지원 제도는 성장하는 마을공동체들이 늘어나면서, 개별 마을을 넘어 지역사회 공동으로 당면한 문제 해결을 모색하는 지역스케일의 통합적 사회프로젝트의 가능성을 모색하는 국면으로 전환되었다.

이 과정에서 마을만들기를 주도적으로 운영했던 마을만들기 추진위원장과 마을간사를 비롯한 공동체활동가들은 프로젝트를 운영하는 다중심 동맹의 구성원으로 직간접적으로 동참하면서, 지역스케일로 전개되는 발전 프로젝트의 주요 행위자로 부상하였다. 와룡마을과 능길권역 등 전국적으로 알려진 마을만들기 활동을 비롯하여, 지역협의체인 마을만들기지구협의회를 중심으로, 귀농귀촌인협의회, 한일교류협회, 마을축제조직위원회, 진안고원길, (주)진안마을 등 다양한 부문의 조직과 협의체들이 다중심 동맹 주도로 건설되어 다양하게 활동했다.

## (2) 완주군: 로컬푸드 프로젝트

완주의 지역발전전략은 애초에 약속프로젝트를 통해 지역경제순환 구축이라는 전략적 목표를 통해 제시되었지만, 지역사회의 다양한 행위자들의 정치적 상호작용과 엘리트 동맹의 전략적 판단, 그리고 지역의 상황 변화에 맞게 지속적으로 수정되고 변용되었다. 그러나 개별 프로젝트를 주도하는 행위자들 간에 프로젝트를 이해하는 관점과 우선순위의 차이가 발생하였으며, 지역 차원에서 의사소통채널을 확보하지 못한 상태에서 프로젝트 내부의 여러 행위자들 간의 이해관계와 입장의 차이를 조정하고 통합하는데 한계를 보이면서, 결국 로컬푸드 동맹과 커뮤니티비즈니스 동맹이 상호 긴밀한 의사소통과 협력을 구성하지 못한 채 별도의 프로젝트를 각자 추진하는 방향으로 전개되었다.

이러한 세부사업 중에서도 로컬푸드는 완주 사회적 경제의 핵심 프로

젝트가 되었다. 완주의 사회적 경제 전략은 지역경제순환 실현을 장기적 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 여러 세부 과제들을 제시하고 시도했는데, 이 중에서 가장 실효성 있게 제안되고 추진된 것이 바로 로컬푸드 프로젝트였던 것이다.

완주는 공공계획을 통해 제시된 세부과제들을 행정 주도로 실행하려는 목적지향적 프로젝트로 출발했으며, 지역발전 전반을 주도하던 로컬푸드 동맹은 로컬푸드 프로젝트를 전략적으로 선택했다. 이 과정에서 로컬푸드 동맹은 여러 부문의 관련 행위자들의 품행과 조건을 면밀히 판단하고, 선별적으로 교섭하였다. 심지어 로컬푸드 동맹이 주도적으로 추진하여 이미 교섭이 성립된 이해관계자라 할지라도 해당 프로젝트에서 제시된 품행에 적합하지 않은 방향으로 전개된다고 판단하는 상황에서는 해당 행위자를 프로젝트에서 배제하고 새로운 동맹의 형성을 시도하기도 했다. 로컬푸드 프로젝트의 초기에 주요한 교섭의 대상으로 설정했던 지역농협들과 마을 공동체 지도자들, 그리고 행정 주도로 창립한 꾸러미배송사업체 등 유관 행위자들은 로컬푸드가 직매장 중심의 유통망 건설이 논의되는 시점에서 배제되었다. 이후 지역 소농과 직접 교섭하여 로컬푸드 생산자조직으로 참여시키고 전주시내 직매장과 연결하는 별도의 로컬푸드 유통체계를 구축하는 방향을 선택하게 된 것이다. 결국 지방선거를 통해 지방권력이 교체되기 이전인 2014년 1월, 군청과 지역농협의 출자로부터 독립된 완주로컬푸드협동조합을 창립하게 되었으며, 민간 협동조합의 운영방식으로 전환한다.

요컨대, 완주 로컬푸드 프로젝트는 먹거리의 지역순환성 강화와 소농 중심의 농업생태계 보존이라는 사회적 경제에 입각한 목표를 제시하고, 농민과 도시소비자를 비롯한 여러 지역 행위자들에게 선택적 교섭을 시도하여 지역스케일 전반의 사회경제적 동맹을 구축한 결과이다. 이는 또한 지역사회에서 상이한 이해관계와 다른 동기로 활동하던 여러 행위자들을 로컬푸드를 매개로 구축된 동맹에서 배제한 결과이기도 했다. 그러나 로컬푸

드 동맹이 전략적으로 취했던 경로는 완주 로컬푸드 프로젝트가 애초 의도했던 사회적 목표와 경제적 성취를 동시에 실현하도록 했다. 반면, 지역 사회에 별도 이해관계를 추구하는 사회네트워크를 병립하고 이들을 경쟁적 질서에 놓이게 함으로서 새로운 정치적 갈등의 여지를 남겼다.

#### 4) 사회적 경제 레짐의 성격

##### (1) 진안군: 의사소통형 레짐

진안의 레짐 특성은 초기의 ‘목적지향형 레짐’에서 ‘의사소통형 레짐’으로 점진적으로 진화해 왔다. 지역발전 동맹은 목적지향적 전략을 제시하고 이를 수행하는 합리적 체계를 건설하기보다 행위자들의 자기주도적이고 능동적인 사회 실천을 목표로 두고 자율적 동기부여와 역량향상을 위한 주민·공무원 교육과 공동체역량강화프로그램에 선결적으로 투자하였다. 또한 지역발전에 관심 있는 다양한 지역사회 인물들이 동맹으로 동참하도록 개방적이고 의사소통구조를 열어 두었다. 이러한 결과로 다양한 부문에서 활동하는 인물들이 지역 행위자가 되어 각자 필요에 의해 목적을 자율적으로 설정하고 실천을 주도적으로 조직하였으며, 이러한 공동체와 지역사회조직의 자율적인 상호작용이 지역발전을 주도하는 다중심 동맹으로 성장하게 된 것이다. 한편, 이러한 발전경로의 선택, 다시 말해 ‘더디 가도 제대로 가는’ 방식(구자인 외, 2011)은 지역발전을 주도했던 추진 세력 내부에 상이한 이해관계와 활동방식에 따른 행위자 간 정치적 갈등과 경합을 발생시키면서, 지역발전 프로젝트의 통합적 실천과 가시적 성취를 방해하기도 했다. 또한 사회적 경제 프로젝트를 주도하는 다중심 동맹에 대한 상이한 정치세력의 정치적 공격에 취약하도록 만드는 요인이 되기도 했다.

주민의 민주적 참여를 통한 지역 자치와 자율 실천의 모색, 다중 행위자 간 협력적 거버넌스의 지속과 누적은 진안군에 의사소통형 레짐을 점



진적으로 형성하는데 영향을 미쳤다.

## (2) 완주군: 목적지향형 레짐

완주군의 엘리트 동맹은 지역경제순환 건설을 핵심으로 하는 목적지향형 공공계획을 제시하고, 이에 입각하여 지역경제순환 프로젝트를 시도했다. 다시 말해, 지역발전 동맹은 로컬푸드와 자원순환농업, 마을공동체사업 등이 유기적으로 연결된 지역순환체계의 구축이라는 특정한 목적 실현을 지역발전의 선결 과제로 제시했으며, 지역 행위자들에게 이러한 체계에 속한 구성원으로 역할을 수행하도록 선택적으로 교섭했다. 2012년부터 로컬푸드 동맹은 전주-완주 행정통합이 시도되던 정치적 국면에서 로컬푸드 프로젝트에 전략적으로 집중했는데, 특히 전주시청과 교섭하여 전주시 주거지역에 로컬푸드 직매장을 건설하여 안정적인 유통망을 확보하였으며, 완주군의 고령농과 여성농이 대다수인 지역소농을 로컬푸드 생산자로 조직하였다. 또한 지역 농산물의 수집-가공-유통-판매 사슬을 지역의 공공재로서 협동조합에 의해 운영하도록 사회화했다. 완주의 사회적 경제 프로젝트는 지역사회의 여러 행위자들 간의 의사소통과 교섭을 통해 경로와 목적을 점진적으로 조정하려 노력하는 대신, 개혁적 단체장의 임기 내에 해당 프로젝트를 잠정적으로 완료하려 기획했다.

완주군의 레짐 구조는 진안군과는 달리, 초기에 확립된 ‘목적지향형 레짐’이 지속적으로 유지되었으며 개혁적 단체장의 임기가 종료되는 시점에 추진조직이 행정부문에서 민간의 공공부문으로 전환되었다. 공공계획가는 지역경제순환 건설을 핵심으로 하는 목적지향적 공공계획을 제시하고, 단체장, 지방관료조직과의 동맹을 형성하여 위로부터의 개혁을 시도했다. 완주의 지역발전 동맹은 로컬푸드와 자원순환농업, 마을공동체사업 등이 유기적으로 연결된 지역순환체계의 구축이라는 특정한 목적 실현을 지역발전의 선결 과제로 제시했으며, 지역의 여러 사회 행위자들에게 이러한 목적에 동참할 것을 기준으로 선별적인 교섭을 시도했다.

## VII. 결론

### 1. 후기: 2014년 이후

#### 1) 진안군의 경우

2014년 6월, 이항로 군수가 취임하면서, 진안군의 사회적 경제 프로젝트가 전환기를 맞이하고 있다. 진안군 마을만들기지원센터의 구자인 센터장을 비롯한 다중심 동맹의 주요 구성원들은 새 단체장에게 마을만들기 지원 정책과 귀농귀촌정책, 로컬푸드 등 진안군의 지역발전 프로젝트를 통합적으로 계획하고 운영하는 행정총괄조직 건설안을 제시했으나, 이 제안은 끝내 채택되지 않았다. 이후 진안군의 사회적 경제 프로젝트는 민관 협력거버넌스의 틀을 명목적으로 유지한 채, 시민사회부문이 주도하는 자율 프로젝트 중심으로 운영되는 수세적 국면에 있다.

행정부문의 마을만들기 지원 정책은 제도적으로 정착되었다. 마을만들기팀은 2015년 기준으로 마을만들기 지원정책과 귀농귀촌정책에 22억4천만 원 수준의 예산을 활용하면서 안정적으로 운영되고 있다(진안군청, 2015). 특히 농림축산식품부는 2014년부터 일반농산어촌개발사업의 일환으로 추진되는 창조적 마을만들기 사업에 진안군의 경험을 참조하여 마을 지원사업에 대한 단계별 지원방식을 도입하였다(농림축산식품부, 2014). 농식품부는 전국의 기초지자체가 2016년부터 이러한 지침에 따라 창조적 마을만들기 사업에 응모하도록 계획하여, 진안군청의 마을만들기 지원 정책, 특히 마을만들기 성장단계별 지원제도는 전국적으로 여러 지역에서 참조되고 적용될 예정에 있다.

마을만들기지원센터는 사회적 경제 프로젝트의 사회적이고 지리적인 거점으로 자리매김하였다. 마을만들기지원센터의 수탁기관인 (사)마을엔사람을 비롯하여, 마을만들기지구협의회와 귀농귀촌협의회, 진안고원길, 마

을축제조직위원회, 한일교류협회 등 센터에 입주한 다양한 시민사회조직의 참여와 협력으로 운영되고 있다.

한편, 2015년 1월, 진안군의 지역발전전략 전반을 계획하고 운영하는 데 중요한 역할을 해왔던 구자인 박사가 공공계획가로서 활동을 마쳤다. 그동안 진안 프로젝트는 공공계획가에 대한 의존성을 탈피하여, 다양한 부문 행위자의 능동적 역할과 협력적 활동이 지속되었기 때문에 사회제도화가 진전되었지만, 그 이후 새로운 과제에 직면하게 되었다. 진안군의 사회적 경제 프로젝트를 운영해왔던 다중심 동맹의 여러 참여자들은 프로젝트의 제도화와 방향 설정과 관련된 전략적 의사결정에서 책임을 강화할 필요가 있으며, 그 동안 공공계획가의 노력으로 유지되었던 행정부문과 시민사회부문 간 협력관계를 어떻게 발전시킬지도 중대한 과제로 부여받고 있는 것이다.

지역 내부와 외부의 상황이 지역사회 구성원 간 유기적 협력을 강조하는 방향으로 변화하고 있지만, 진안군 지역정치의 문제로 인해 행정부문과 시민사회부문 간 의사소통과 협력이 좀처럼 개선되지 않고 있다는 점도 문제가 되고 있다. 특히, 2015년 하반기부터 이항로 군수가 마이산 케이블카 설치 사업의 추진을 시도하면서, 지역사회 내부의 갈등이 격화되고 있다. 진안녹색평화연대를 비롯한 진안군의 진보적 시민사회는 마이산을 비롯한 주변 생태자원과 자연경관의 훼손을 우려하며 마이산 케이블카 설치 반대운동을 적극적으로 제기하고 있지만, 이항로 군수를 중심으로 마이산 케이블카 건립을 통해 지역관광개발을 추진하려는 시도가 가시화되는 상황이다.

진안군의 사회적 경제 프로젝트에 기여했던 기존 공동체활동가와 사회운동가 외에 후속활동가 발굴에 난항을 겪고 있다는 점도 사회적 경제 동맹 내부에서 중대한 문제로 대두되고 있다. 특히 여러 공동체활동가와 사회운동가의 자율적인 노력과 헌신이 진안 프로젝트의 근간이 되어 왔지만 이들이 느끼는 활동의 피로도가 점증하는 상황이기도 하다. 진안군의 사회

적 경제 프로젝트는 주류 정치세력과의 협력관계 악화와 자원배분의 문제 등으로 인해 수세기에 처한 상황에서 그동안 축적되었던 경험과 성과를 어떻게 제도적으로 유지해 나갈지가 중요한 문제로 제기되고 있다.

## 2) 완주군의 경우

2014년 박성일 군수가 새로 취임한 이후, 완주군 또한 사회적 경제 프로젝트의 제도적 성과를 유지하고 개선해 나가는 방안이 중요한 과제로 제기되고 있다.

완주의 로컬푸드 프로젝트는 2014년, 완주로컬푸드협동조합이 창립된 이후 협동조합 운영조직이 경영을 안정화시키면서 사회적 제도화를 진전시켜 나아갔다. 그러나 행정부문을 거점으로 로컬푸드 프로젝트를 전략적으로 주도하고 실행하는데 관여했던 과업추진조직으로서의 동맹은 완주로컬푸드협동조합의 창설과 임정엽 군수의 임기 종료 이후 해체되었다. 완주로컬푸드 동맹의 해체 이후, 로컬푸드 동맹의 핵심 구성원이었던 지역파트너는 인근 전주시로 거점을 옮겨, 전주시의 로컬푸드 프로젝트인 ‘전주 푸드플랜’ 기획에 참여하고, (재)전주푸드통합지원센터의 출범(2014년 9월)에 관여했다(뉴시스, 2015.11.17.).

완주 로컬푸드 프로젝트는 그동안 완주군 지역농민과 전주시 도시소비자 간에 지역농산물과 식품을 매개로 두 지역 간 경제적 순환관계의 형성과 발전을 시도했다. 그러나 최근 지역 외부의 환경 변화가 완주 로컬푸드 프로젝트에 대한 새로운 도전 과제를 제기하고 있다. 전주시가 자체적인 로컬푸드 프로젝트를 추진하는 상황과 더불어, 진안군과 익산시 등 인근 지역에서 전주시에 별도의 로컬푸드 직매장을 건설하려는 계획을 추진하고 있다. 또한 전주시가 ‘전주 푸드플랜’의 일환으로 완주군을 포함하여 임실군, 장수군, 진안군, 고창군 등 인근 지역과 지역농산물 공급을 위한

‘제휴푸드 협약’을 체결하는 등(뉴시스, 2015.11.30.), 완주군이 로컬푸드의 공급자로서 독점적 지위를 상실하고, 인근 지역들과 유통시장을 공유해야 하는 상황에 직면한 것이다. 이러한 상황에서 완주로컬푸드 프로젝트가 지역농산물의 안정적 판매를 통한 지역소농과 농촌사회 보호라는 애초의 사회적 목표를 어떻게 지속적으로 실현할 수 있을지가 중요한 과제로 제기되고 있다.

커뮤니티비즈니스 프로젝트의 경우, 완주군청이 기존 커뮤니티비즈니스센터 재단의 위탁계약을 해지하면서, 2014년 12월, 임경수 센터장을 중심으로 프로젝트를 운영해왔던 동맹의 주요 구성원들이 퇴진하였다. 2015년부터 완주공동체지원센터로 명칭을 바꾼 완주군의 중간지원조직은 새로운 재단이 운영하게 되었다. 새로 개편된 완주공동체지원센터는 지역주민들의 마을만들기 활동을 비롯하여 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등 사회적 경제 행위자들의 창업지원 및 교육사업 등 기존 커뮤니티비즈니스 지원사업을 지속하면서, 완주군청과 함께 완주르네상스 육성 및 도시재생사업 등으로 활동영역의 다변화를 모색하고 있다.

한편, 기존 센터의 직원으로 활동하던 이들은 시민사회활동가로 복귀하여 지역 공동체활동과 풀뿌리 자치운동, 교육운동 등 다양한 사회적 경제 활동에 참여하고 있다. 그러나 커뮤니티비즈니스 프로젝트를 운영하던 주요 구성원들이 퇴진한 상황에서 완주군 지역사회가 프로젝트의 성과를 어떠한 방식으로 유지하고 개선해 나가야 하는지가 중대한 과제로 대두되었다.

## 2. 연구 요약

이 논문은 두 지역의 발전경로가 ‘사회적 경제’를 형성하고 진화시키는 방향으로 전개되어 온 과정으로 이해하는 가운데 레짐의 관점에 입각하여 지역발전의 구조가 어떻게 변동해 왔는가를 분석하고자 했다.

진안의 경우, 2001년 용담댐 건설로 지역 내 다수의 소중심지가 수몰되어 해체되고 수많은 인구가 유출되면서 지역의 사회와 경제 전반이 한계상황으로 내몰리게 되었다. 당시 진안의 지역발전을 추진하기 위해 결성된 동맹은 중앙정부의 지역발전사업 유치를 통한 지역특화산업화 전략에만 의존하는 대신, 주민 주도 마을만들기를 핵심으로 하는 내생적 지역발전 프로젝트를 병행 시도했다. 이러한 결과로 마을주민들이 주도하는 마을만들기 활동이 증진되고, 마을 간 교류와 협력이 증진되면서 지역발전을 위해 공동으로 협력하는 방식으로 지역의 다양한 부문에서 활동하는 행위자들이 동맹에 참여하여 다중심 동맹으로 확장되었다. 진안 프로젝트는 활성화된 마을만들기 활동을 지역사회 전반으로 확장하여, 지역정치가와 행정, 시민사회 등 다중심 동맹이 주도하는 로컬푸드와 지역축제, 진안고원마실길, 에코뮤지엄 등 다양한 자율 프로젝트들이 제도화되었다.

진안군 초기의 지역발전전략 또한 엘리트 동맹에 의해 주도되는 목적지향적 공공계획의 형태로 제시되었던 것은 사실이었다. 그러나 지역발전 프로젝트를 시도하던 엘리트 동맹은 주민과 지역공무원, 경제행위자 등 지역 행위자들의 역량과 품행, 관계성을 증진하기 위한 목적으로 주민교육과 협력거버넌스 구축, 마을과 지역 공동체 지원프로그램 등에 선결적으로 투자했다. 향후 역량과 품행을 내재한 지역 행위자들이 각자 필요에 의해 목적을 자율적으로 설정하고 실천하는 공동체를 주도적으로 조직하면서 이러한 마을공동체를 비롯한 다양한 사회행위자들의 자율적인 상호작용과 실천이 지역발전을 주도하기를 기대했다. 이러한 장기적 시도의 결과로, 지역공무원과 마을 주민, 지역사회 지도자, 지역활동가, 문화예술가 등 여

러 사회행위자들의 역량과 품행 증진, 마을만들기 활동의 장기적 경험 축적, 꾸준한 교섭과 설득에 나선 지역행정과 공공계획가의 비전에 대한 신뢰 등이 복합적으로 상호작용하여, 다중심 동맹으로 전환된 것이다.

한편, 진안군에서는 사회적 경제 프로젝트와 더불어, 단체장과 행정부문, 일부 농산업부문이 주도한 홍삼·한방 특화산업육성 프로젝트가 병행 추진되었는데, 지역사회에 별도의 프로젝트를 시도하는 레짐이 병존하게 되면서 상이한 비전을 지닌 동맹 사이의 정치적 경합과 타협, 조정이 지역 정치의 중요한 이슈로 부각되었다.

완주군은 지역 내부에 전주시에 인접하여 확장되는 도시주변부와 기존 농촌지역 간 공간격차가 심화되는 상황에서, 지역 내부의 저발전된 농업·농촌·농민 부문의 활성화 문제가 정치적 이슈로 대두되었다. 완주군은 2008년부터 개혁적 단체장과 공공계획그룹이 공공계획을 수립한 이후, 로컬푸드 유통체계 구축과 커뮤니티비즈니스 지원정책을 핵심으로 하는 사회적 경제 프로젝트를 시도했다. 이 중에서도 완주 사회적 경제 프로젝트의 핵심은 로컬푸드였다. 완주로컬푸드협동조합을 중심으로 1000여 명에 이르는 지역소농의 경제적 자립과 소비자의 안전한 식품 공급을 동시에 충족하도록 생산(공동체협동경작·식품가공)-유통-판매(직매장·공공급식)가 연결된 로컬푸드 사슬을 구축하게 되었다.

한편, 완주로컬푸드는 2012년부터 단체장과 행정 주도로 추진된 전주-완주 행정통합의 국면과 맞물리면서, 당시 통합 반대의 여론이 강했던 농민들을 정치적으로 설득하면서 동시에, 전주시와 완주군 행정통합의 정치적 비전을 제시하기 위한 의도로 제시되면서 목적지향적 프로젝트로서의 성격이 강화되었다.

진안과 완주, 두 지역의 프로젝트는 모두, 형성 초기에 지역발전 동맹이 행정부문을 거점으로 결집하면서 행정 주도의 '위로부터의 개혁'으로 시작했다는 공통점이 있지만, 지역에 놓인 사회공간적 조건과 상황, 행위자들의 현실인식과 전략의 차이에 따라 이후에 제도적으로 발전해온 경로

는 매우 상이한 양상으로 전개되었다. 두 지역발전 프로젝트의 차이점은 주도적 동맹의 전략적 선택과 이에 대응하는 다른 지역 행위자들과의 정치적 관계, 지역의 환경적 조건과의 복합적인 상호작용을 통해 다른 경로를 밟아갔기 때문에 발생했다.



### 3. 연구의 함의

이 연구는 첫째, 사회적 경제 프로젝트가 지닌 가능성과 한계를 검토하면서, 한국적 현실, 다시 말해 한국사회의 여러 지역들이 당면한 사회공간적 조건과 상황을 개선하고 변화시키는데 충분히 검토할만한 지역발전 모델이라는 점을 제시하고자 했다. 진안군의 경우는 국가근대화를 통한 지역발전이 본격화되면서 지속적인 인구유출과 용담댐 건설로 인한 지역경제·사회·공간 기반이 전반적으로 붕괴되면서 이른바 ‘낙후지역’이 되었다. 이러한 상황에서 진안은 내생적 지역발전 전략에 입각한 사회적 경제 프로젝트를 시도했다. 2000년대 초반부터 중앙정부의 지역·마을개발사업을 적극적으로 유치하고, 매력적인 귀농·귀촌지원정책을 제시하는 등 지역 외부의 자원을 지역 내부로 끌어들이면서, 동시에 지역의 사회 행위자 주도의 공동체활동 지원 프로그램과 교육, 지역사회 네트워크 등 지역 내부의 자산을 최대한 증진하는 방식을 적절히 활용했다. 완주군의 경우, 전주시의 도시주변부화와 산업의 불균등발전으로 인해 초래된 지역 내부의 도시 부문과 농촌부문 간 지리적 양극화와 사회적 단절을 개선하기 위한 목적으로 지역 내부의 사회경제적 순환성 강화를 목적으로 지역경제순환 전략에 입각한 사회적 경제 프로젝트를 시도했다. 이를 위해 지역소농 대상의 농산물의 생산-유통망 구축을 핵심으로 하는 완주로컬푸드 프로젝트와 마을과 지역 차원의 다양하고 자율적인 공동체사업을 육성하기 위한 커뮤니티비즈니스 프로젝트를 추진했다.

둘째, 지금까지 한국사회에서 규범적이고 당위적인 측면으로만 접근되던 ‘사회적 경제’에 대한 논의를 현실 사회에서 제기되는 구체적 맥락의 측면으로서, 사회적 생산을 통한 공간적이고 제도적인 산물로 이해하려는 접근방식을 시도했다. 이러한 관점에서 구체적인 지역공간에서 시도되는 사회적 경제 프로젝트가 지니는 제도적 경로의 차이를 세부적으로 검토할 필요가 있음을 제시했다. 특히, 진안의 경우, 초기에 지역 행위자들에게

자율적이고 내생적인 동기를 부여하여 관계적이고 민주적인 의사소통의 제도적 구조를 확립하는 과정을 중시했으며, 이러한 제도적 성취가 가시화된 이후에서야 사회적 경제에 입각한 목적지향적 과제를 제기하고 공동의 실천을 조직하고자 했다. 반면, 완주의 경우, 애초 프로젝트에 돌입하는 시점에 목적지향적 공공계획을 제시하고, 행정 주도의 강력한 프로젝트를 제시하였다. 지역 내 다양한 행위자들을 결집하고 동맹의 일원으로 재조직화하는 과정은 프로젝트가 제시하는 역할과 품행에 대한 동의 여부에 따라 선별적으로 이루어졌다. 두 지역 공히, 지역발전 동맹은 현실적으로 지역사회 행위자들의 자율적 노력과 협력을 통해 실현가능하고 도달가능한 프로젝트를 제시하고 시도했다.

셋째, 이 연구는 두 지역의 사회적 경제 프로젝트를 통해, 지역 행위자들의 사회적이고 정치적인 실천, 그리고 상이한 행위자 간 경쟁과 갈등, 타협과 조정 등 정치적 상호작용을 어떻게 제도화할 것인가 향후 지역발전을 성공으로 이끄는 중요한 조건임을 제시했다. 다시 말해, 지역정치는 국가 혹은 지역 차원에서 사회적 비용의 발생 요인이 되기도 하지만, 지역이 놓인 다양한 조건과 상황을 상이한 관점에서 해석하고 검토하는 기회를 제공하고, 지역사회의 다양한 행위자들 간의 의사소통을 활성화하여 공동의 협력과 실천을 창출하는 기회가 될 수도 있다. 진안과 완주의 사회적 경제 프로젝트는 실제로 지역적 수준에서 자율적으로 상황과 조건을 탐색하고 지역 행위자 간 의사소통을 통해 구축된 합의와 형성이 구체화된 프로젝트로 전개될 수 있는지에 대한 성공적 경험을 제시했다. 물론 성공적 사례라고 해서 행위자-동맹 내부의 정치적 갈등과 경합, 혹은 상이한 프로젝트를 모색하는 동맹 간 경쟁 구도의 완벽한 해결을 보장하는 것은 아니었다. 오히려 두 지역의 프로젝트는 기존의 토건개발 위주의 프로젝트를 문제시하면서 지역사회를 지배하는 주류 개발 동맹과의 갈등을 격화시키는 양상을 초래하기도 했다. 반면, 사회적 경제 프로젝트를 건설하려는 시도는 상이한 이해관계와 동기에 따른 갈등과 경합을 지역사회가 진지하게 대면하도록 하면서, 지역사회에 지역발전의 방향과 비전에 대해

논의를 제기했으며, 지역의 여러 사회집단과 더불어 협력적 사회제도를 구축하려는 노력을 시도하도록 했다. 이러한 경험은 지역사회로 하여금 행위자들의 서로 상이한 이해관계와 관심사에도 불구하고, 지역발전에 구체적 비전을 제시하고 공동의 실천을 창출하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있는 가능성을 스스로 탐색하도록 하는 기회를 제공했다.

넷째, 공공계획학적 측면에서, 공공계획이 사회적 경제 프로젝트의 제도화에 미치는 영향을 학문적이고 정책적인 측면에서 심도 있게 이해할 필요가 있음을 제시했다. 공공계획은 두 지역이 당면한 사회경제적 위기를 해결하는 방안으로 지역사회의 자율적 참여와 자치, 지역과 마을 공동체의 자기주도적 발전, 지역경제순환, 사회약자 우선의 재분배 등 사회적 경제에 입각한 지역발전전략을 제시하였으며, 동시에 그 전략을 실행가능한 프로젝트로 전환시키는 역할을 수행했다. 두 지역의 공공계획가는 단순히 공공계획의 제시에만 그치지 않았는데, 공공계획의 비전과 과제를 설정하는데 지역의 사회 행위자가 능동적으로 관여하도록 의사소통을 시도하거나, 공동의 실천을 이끌어내기 위해 지역의 사회정치적 동맹과 교섭하였으며, 혹은 공공계획가 스스로 동맹의 일원으로 동참했다. 특히 이들은 특정한 정치적 국면에 지역발전 프로젝트의 전략적 전환을 시도하는 등 지역발전을 위한 능동적 역할을 감당했다. 두 지역의 사례는 공공계획이 지역사회와 의사소통을 시도하고, 지역의 사회·공간적 조건을 구체적으로 이해하면서 지속적인 검토와 변화의 과정에 동참한다면, 지역사회와 공공계획의 긍정적인 상호작용을 통해 지역발전의 성공적 결과를 창출할 수 있다는 잠재력을 보여준다.

## 4. 연구의 한계

이 연구는 지역스케일의 레짐을 분석의 공간적 대상으로 설정하면서, 지역스케일의 레짐의 형성과 변화에 경제변동과 국가통치 등의 사회구조적 요인이 미치는 영향과 더불어, 세계와 국가 등 거시적 스케일과의 상호작용을 본격적으로 탐구하지 못했다는 한계를 가진다. 특히, 국가스케일과 지역스케일에서 각각 활동하는 행위자 간의 사회적이고 정치적인 상호작용이 지역발전의 경로를 어떻게 형성하고 변동시키는지에 대한 심층적 탐구가 필요하다.

다음으로, 지역사회에서 사회적 경제 레짐과 관련된 지역발전 동맹과 프로젝트의 실천과 상호작용을 분석의 초점으로 설정하면서, 지역사회 내부에서 주류 개발 동맹과 프로젝트의 역할을 분석적으로 조명하거나, 상이한 레짐 간의 정치적 경합과 경쟁, 새로운 레짐으로의 이행 혹은 대체 과정에 대한 동학을 체계적으로 검토하지 못한 한계가 있다.

마지막으로, 이 연구는 사례지역에 대한 연구조사기간의 한계와 심층면접자 확보 등의 문제로 2014년 지방선거로 새로 당선된 단체장 이후에 전개된 지역발전 프로젝트의 제도적 맥락을 이해하고 분석하는데 어려움이 있었다. 따라서 시간적 범위가 2014년 지방선거 이전으로 한정된 것은 이 연구가 지닌 한계이다.

이러한 연구의 한계는 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

## ■ 참고문헌

### 국내문헌

강만길 외(2010), 한국사, 한길사.

구자인(2006), “기획논단: 신활력사업의 추진현황과 개선과제”, 농정연구 18.

\_\_\_\_\_(2007), “농촌형 민관협력체계 구축을 위한 실험과 향후 방향: 전북 진안군 사례를 중심으로”, 제4회 지역리더대회, 지역재단(2007.7.7.~8.).

\_\_\_\_\_(2014), “지역재생과 로컬거버넌스 구축: 진안군마을만들기 10년의 경험을 중심으로”, 월간국토 390(4): 32-41.

구자인·유정규·박동원·최태영(2011), 마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템: 더디가도 제대로 가는 길, 국토연구원 창조적 도시재생 시리즈 20.

국가균형발전위원회(2007), 신활력사업: 지방이 블루오션이다, 지역혁신 균형발전 정책교본.

김성윤(2013), “어소시에이션과 문화자립: 사회적 경제에서 사회적인 것의 문제”, 문화과학 73: 110-128.

김신양(2011), “사회적 기업의 발전과정 및 전망”, 제1차 사회적경제연구회자료집, 충남발전연구원: 47-69.

김영철(2011), “사회적 경제와 지역의 내발적 발전”, 지역사회연구 19(2): 25-49.

김창길·정학균·이상건(2008), “광역친환경농업단지 성과제고 및 사후관리 방안”, 한국농촌경제연구원.

나영삼(2011), “로컬푸드를 이용한 지역농업 활성화방안 연구: 완주군 사례를 중심으로”, 전주대학교 석사학위 논문.

노대명(2010), “제3섹터의 정통성 위기와 사회적 경제: 유럽과 미국의 제3섹터를 중심으로”, 보건복지포럼(2010.4).

박경(2008), “대안적 지역발전전략으로서 내생적 발전론”, 사회과학연구 47(1): 87-123.

박배균(2009), “한국에서 토건국가 출현의 배경: 정치적 영역화가 토건지향성에 미친 영향에 대한 시론적 연구”, 공간과 사회 31: 49-87.

박배균·김동완(2013), 국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역, 박배균, 김동완 (편), 알트..

- 성주인 외(2014), “완주군 농업농촌 활성화 5개년 계획수립 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2013), “농업·농촌정책의 연속성 제고를 위한 농정 추진체계 정비의 방향과 과제”, 한국농촌경제연구원.
- 송미령(2006), “도·농이 함께 꾸리는 ‘살기좋은 농촌 만들기’의 비전과 과제”, ‘살기좋은 농촌 만들기 세미나’, 한국농촌경제연구원, (2006.10.13.).
- 엄한진·박준식·안동규(2011), “대안운동으로서의 사회적 경제: 프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로”, 사회와 이론 18: 169-203.
- 이단비·구민교(2014), “전주·완주와 청주·청원의 행정구역 통합 결정과정의 비교 분석: 민·관 정책중개자를 중심으로”, 한국행정학보 48(3): 413-436.
- 이수연(2013), “협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티비즈니스 정책과정에 관한 연구: 전북 완주군 사례를 중심으로”, 한국거버넌스학회보 20(2): 149-168.
- 이주하(2010), “민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로”, 행정논총 48(2): 145-168.
- 이재열(1998), “이태리 에밀리아형 생산방식의 사회적 기원”, 한국사회학평론 4: 191-223.
- 임주아(2014), (사)비비정, 어머니의 손맛이 지은 비비정 마을 이야기, 희망제작소.
- 완주군청(2008), “완주군 약속프로젝트: 완주군 농업·농촌 활성화 5개년 계획”, 완주군 농업·농촌발전기획단.
- \_\_\_\_\_ (2009), “완주군 로컬푸드통합지원센터 설립 연구”, (주)지역파트너.
- 완주로컬푸드협동조합(2014), 완주로컬푸드협동조합 창립총회 자료집(2014.1.20).
- \_\_\_\_\_ (2015), 2015년 완주로컬푸드 권역별총회(2015.2.23.~24.).
- 완주커뮤니티비즈니스센터(2010), 완주커뮤니티비즈니스센터 발기인대회 및 창립총회 자료집.
- \_\_\_\_\_ (2014), 완주커뮤니티비즈니스센터 운영현황 및 현안.
- 전라북도(2013), “3개 군의 정책수행과정 비교분석을 통한 지역여건에 적합한 발전정책 수립 방안 포럼”, 전라북도 발전협의회(2013.7.10.).
- 정호경(1984), “가톨릭 農民運動: 한국 가톨릭 농민회의 활동을 중심으로”, 한국천주교 포교 200주년 기념, 한국교회사논문집1, 한국교회사연구소.
- 장수군청(2003), “장수군 차별화시책 5개년 계획”.
- 지역농업연구원(2010), 지역농업 조직화 현황과 시사점: 전북지역 농업생산자조직 사례(황영모 발표).

지역파트너(2014), “지방자치단체의 농정 거버넌스 성과와 시사점: 장수, 진안, 완주군의 사례를 중심으로”, 한국농촌경제연구원 내부자료.

진안군 마을조사단(2007), 진안군 백운면 주제별 심화조사.  
 \_\_\_\_\_(2007-2008), 마을조사단 조사활동보고서.

진안군청(2004), 으뜸마을가꾸기 추진계획.  
 \_\_\_\_\_(2006-14), 진안군 마을간사 연간활동보고서.  
 \_\_\_\_\_(2007a), 마을만들기팀 주요업무계획: 상향식 마을개발과 귀농의 선진지 구축.  
 \_\_\_\_\_(2007b), 제1기 신활력사업 평가서: 생태건강산촌만들기 지역마케팅 전략.  
 \_\_\_\_\_(2009), 제2기 신활력사업 마을만들기관련 업무목록  
 \_\_\_\_\_(2015), 2015년 진안군 마을만들기 주요업무현황.

최장집(2005), 민주화 이후의 민주주의, 후마니타스.

크리스찬아카데미(1966), Eberhard Muller, “아카데미 하우스 준공기념 대화모임: 독일 경제 부흥과 기업인의 역할”, (재)대화문화아카데미 아카이브.  
 \_\_\_\_\_(1975), 농촌사회 중간집단교육 중간보고서(이우재), (재)대화문화아카데미 아카이브.  
 \_\_\_\_\_(1976), 농촌사회부락개발교육 교재(1976년), (재)대화문화아카데미 아카이브.  
 \_\_\_\_\_(1978), 농촌사회부락개발교육 교재(1978년), (재)대화문화아카데미 아카이브.  
 \_\_\_\_\_(1979), 농촌사회교육보고서, (재)대화문화아카데미 아카이브.

행정자치부(2007), 제2기 신활력지역 선정 종합보고서.

희망제작소(2008), 희망제작소 커뮤니티비즈니스 연구소 창립식 발표자료.  
 \_\_\_\_\_(2009), 완주군 신택리지사업: 지역자산 기초조사를 통한 지역 활성화 방안 연구.  
 \_\_\_\_\_(2013.2.), “커뮤니티비즈니스를 통한 지속가능한 지역공동체 만들기, 희망제작소의 지역창조 사업: 완주군 커뮤니티비즈니스 적용 사례”, 희망제작소 뿌리센터, Hope Report: 1302-2202.

## 국외문헌

- Bailey, R. W.(1999), *Gay Politics, Urban Politics: Identity and Economics in the Urban Setting*, NY: Columbia Univ. Press.
- Brenner, N.(2004), "Urban Governance and the Nationalization of State Space: Political Geographies of Spatial Keynesianism", *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- Cooke, P.(2006), *Regional Innovation Systems as Public Goods*, Vienna: UNIDO.
- Cowan, M. P. and Shenton, R. W.(1996), *Doctrines of Development*, London: Routledge Kegan Paul.
- Defourny, J. and Develtere, P.(1999), "The Social Economy: the Worldwide Making of a Third Sector", In Defourny, J., Develtere, P. and Fonteneau, B. (eds.) *L'économie sociale au Nord et au Sud* : 15-40.
- Elkin, S. L.(1987), *City and Regime in the American Republic*, Chicago: University of Chicago Press.
- Eme, B., Laville, J.-L., and Marechal, J.-P.(2001), *Economie solidaire: Illusion ou voie d'avenir*, Université d'été d'Arles. (엄한진 외, 2011 재인용).
- Fainstein, S. S.(2001), "Economic Restructuring and Redevelopment", *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*, 2nd Ed., Revised, Univ. Press of Kansas: 1-26.
- Fainstein, S. S. and Fainstein, N.(1983), "Regime Strategies, Communal Resistance, and Economic Forces", In Fainstein, S., Fainstein, N., Hill, R., Judd, D., Smith, M. (eds), *Restructuring the City*, NY: Longman Inc.
- Gueslin, A.(1998), "L'INVENTION DE L'ECONOMIE SOCIALE". *Idées, Pratiques et Imaginaires Coopératifs et Mutualistes dans la France du XIXème siècle*, 2ème édition (김영철 2011 재인용).
- Harvey, D.(1989), *The Urban Experience*, Oxford: Blackwell.
- Healy, P.(1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, UBC Press.
- Horan, C.(1997), "Coalition, Market, and State: Postwar Development Politics in Boston", Lauria, M. (eds.), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating*



*Urban Politics in a Global Economy*, Sage: 149-170.

Jessop, B.(1997), "A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance", Lauria, M. (eds.), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Sage: 51-73.

Keohane, R. O. & Nye, J. S. Jr.(2001), "Interdependence in World Politics", *Power and Interdependence*, 4th Ed., Longman: 3-19.

Krasner, S. D.(1983), *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

Lauria, M.(1997), "Introduction: Reconstructing Urban Regime Theory", Lauria, M. (eds.), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Sage: 1-9.

Lipietz, A.(2001), *Pour le Tiers Secteur: L'économie Sociale et Solidaire: Pourquoi et Comment*, Paris: La Decouverte. (노대명, 2010 재인용).

Logan, J. R. and Molotch, H. L.(2007), *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, 20th Anniversary Edition, Univ. of California Press.

Lowe, P.(1996). "Blueprint for a Rural Economy", In Allanson, P. and Whitby, M. (eds.), *The Rural Economy and The British Countryside*, London: Earthscan: 187-202.

Lovering, J.(1999), "Theory led by Policy: the Inadequacies of the New Regionalism(Illustrated from the case of Wales)", *International Journal of Urban and Regional Research* 23: 379-398.

MacLeod, G.(2001), "New Regionalism Reconsidered: Globalization, Regulation and the Recasting of Political Economic Space", *International Journal of Urban and Regional Research* 25(4): 804-829.

Macleod. G. and Goodwin M.(1999), "Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance", *Progress in Human Geography* 23(4): 503-527.

McMaster, R. B. and Sheppard, E.(2004), "Introduction: Scale and Geographic Inquiry", In McMaster, R. B. and Sheppard, E. (eds.), *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, Blackwell: 1-22.

McMichael, P.(2012), *Development and Social Change: a Global Perspective*, 5th

Ed., LA: Sage.

Massey, D. (1991) "The Political Place of Locality Studies", *Environment and Planning A* 23(2): 267-281.

Moulaert, F. and Sekia, F.(2003), "Territorial Innovation Models: A Critical Survey", *Regional Studies* 37(3): 289-302.

OECD(2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris: OECD.

Polanyi, K.(2001), *the Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, foreword by Stiglitz, J. E., Boston: Beachn Press.

Porter, M. E.(1998), "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*(November-December 1998).

Putnam, R. D.(1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press.

Radomsky, G., Niederle, P. and Schneider, S.(2015), "Participatory Systems of Certification and Alternative Marketing Networks: the Case of the Ecovida Agroecology Network in South Brazil", In Hebinck, P., Douwe van der Ploeg, J. and Schneider, S. (eds.), *Rural Development and the Construction of New Markets*, Routledge: 79-98.

Ray, C. (2006) "Neo-endogenous Rural Development in the EU", In Cloke, P., Mmarsden, T., and Mooney, P. (eds.), *Handbook of Rural Studies*, London: Sage: 298-291.

Rhodes, R.(1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*, Bristol: Open Univ. Press.

Rhodes, R. and Marsh, D.(1992) "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21: 181-205.

Rhodes, R.(1990) "Policy Networks: a British Perspective", *Journal of Theoretical Politics* 2: 293-317.

Schmitt, C., Maluf, R. and Belik, W.(2015), "Family Farming, Institutional Markets and Innovations in Public Policy: Food and Nutritional Security as a Driver for Governmental Intervention", In Hebinck, P., Douwe van der Ploeg, J. and Schneider, S. (eds.), *Rural Development and the Construction of New Markets*, Routledge: 61-78.

- Stoker, C.(1995), "Regime Theory and Urban Politics" In Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- Stoker C., Mossberger K.(1994), "Urban Regime Theory in Comparative Perspective" *Environment and Planning C: Government and Policy* 12(2): 195-212.
- Stone, C.(1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Univ. Press of Kansas.
- \_\_\_\_\_ (1991), "The Hedgehog, the Fox, and the New Urban Politics: A Rejoinder to Kevin R. Cox", *Journal of Urban Affairs* 13(3):289-297.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Introduction: Urban Education in Political Context", *Changing Urban Education*, In Stone, C. (eds.), Lawrence: University Press of Kansas: 1-20.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Looking Back to Looking Forward: Reflections on Urban Regime Analysis", *Urban Affairs Review* 40(3): 309-341.
- Swyngedouw, E.(1997) "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", In Cox, K. (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, New York: Guilford Press.

## 기타(회의록, 통계자료, 언론기사, 교과서 등)

- 고등학교 사회 교과서(2014), "3. 삶의 질과 복지", 지학사: 74-89.
- 경향신문(2012.5.1.), "전주시·완주군 통합 '물꼬': 공동건의서 제출 ... 완주군의회선 반대 진통 예상".
- \_\_\_\_\_ (2013.9.29.), "수물지역 마을을 농촌 발전 모델로 키운 농부: 강주현씨, '진안마을 주식회사' 소득 높여 대산농촌문화상".
- 농림축산식품부(2014), "정주여건개선 포럼 제1차 회의", 국민공감농정위원회(2014.6.3.)
- 농림축산식품부 • 통계청(2010), 농림어업총조사.
- 농업인신문(2001.9.24.), "임수진 전북 진안군수: 지역농업 특성화, 진안을 주목하라".
- 뉴시스(2013.5.15.), "완주·전주 상생통합방안 85개사항 합의 ... 조례 제정 추진".

뉴시스(2015.11.17.), “안전한 먹거리 전략 ‘전주푸드 플랜 10년’ 시동”

뉴시스(2015.11.30.), “‘제휴푸드’ 전주시-7개 군 손잡아 … 전주푸드 연결”

문화일보(2001.10.13.), “용담 다목적댐 11년만에 완공”.

서울신문(2001.10.13.), “진안 용담댐 13일 준공”.

양평시민의 소리(2014.1.27.), “영세농 살리는 게 지역활성화의 출발: 프로젝트 제안자, 공무원 특채로 실행도 주도”.

오마이뉴스(2005.6.28.), “장관 2명 배출한 '머슴골'을 주목하라”.

오마이뉴스(2008.11.6.), “[인터뷰] '공동체박물관 계남정미소' 만든 김지연 작가: 정미소, 그 곳에선 고소하게 추억이 쌓인다”.

완주군청(2008-14), 통계연보.

월간조선(2014.5.), “발굴취재: 희망제작소와 목민관클럽의 相扶相助: 25개 地自體로부터 5년간 87건 受注, 약 18억 원 벌어”.

월간조선(2009.8.), “[집중 취재] 靑牧會와 鄉富塾: 지방 공무원들의 ‘공부 혁명’ 시작됐다”.

열린전북(2008.9), “[전문기고] 지역의 관점에서 농업·농촌을 말하다: 지역농업과 농촌사회 활성화 열어가야 하는 소중한 사례”.

전라일보(2013.4.18.), “전주시 농업발전기금 조례 개정...전주완주 통합 급물살 기대”.

전북도민일보(2000.9.27.), “진안 태권도공원선정 재심사 요구”.

전북도민일보(2004.11.17.), “도농교류의 선도자 박천창 대표”.

전북도민일보(2006.6.28.), “78개 공약사업 국비확보 성공 열쇠: 만경강 에코 존 프로젝트 등 4개 사업 추가 최종 검토”.

전북도민일보(2007.7.18.), “진안 신활력사업 부작용 우려”.

전북일보(2000.9.3.), “[진안] 태권도공원 유치 위한 태권도인 서명운동 전개”.

\_\_\_\_\_ (2005.6.12.), “진안서 '머슴골 모임' 초청행사”.

\_\_\_\_\_ (2006.1.3.), “완주 고산 친환경농 지역: 농림부 선정, 경축산순환자원센터 등 설립”.

\_\_\_\_\_ (2006.5.10.), “[긴급점검-산업단지 현주소] 완주산단·과학산단: 물류 교통망 편리 경쟁력 우뚝”.

\_\_\_\_\_ (2006.6.21.), “3선연임으로 퇴임하는 임수진 진안군수: 용담댐 상처 아문자리 씻는 지역활력 보람”.

- \_\_\_\_\_ (2007.1.31.), “수몰 아픔 딛고 ‘농촌 새모델’ 제시: 진안 용담면 와룡리 주민들 ‘공동사업’ 성과”
- \_\_\_\_\_ (2009.6.22.), “[마을의 진화] 사람·에너지·일자리, 마을성장 3대 동력: 박천창 능길권역 경영위원장”.
- \_\_\_\_\_ (2014.1.15.), “진안 능길마을 박천창 대표, 제8회 도농교류 농촌사랑 대상 마을리더 부문 금상: 25년전 귀농 ... 팜스테이마을 운영·도농교류 기여 ... 지난해 3월 국회에 6차산업 특별법 제정 신청도”.
- \_\_\_\_\_ (2015.2.4.), “6차 산업이 미래다 완주로컬푸드 안\*\* 대표, 철저한 준비, 행정과 주민의 신뢰가 사업 성공 이끌어”.
- 전주시청(2014), 통계연보.
- 장수군청(2003), “장수군 농가경영실태 기초조사자료”, 장수군 농촌발전기획단
- \_\_\_\_\_ (2005), “지역순환농업추진사업단 소식지: 농업중심도시 장수”(2005.10.25.).
- 중앙일보(2013.5.2.), “전주·완주 통합반대 범완주군민 대책위원회 출범”.
- 중학교 사회2 교과서(2013), “3. 일상생활과 환경문제”, 지학사: 104-109.
- 진안군청(2000-14), 진안군 통계연보.
- 진안군청 군정소식지(2006.1.20.) “전국 최초, 마을간사 제도의 의미와 기대효과”
- \_\_\_\_\_ (2006.2.23.) “마을간사에 채용된 사람들”
- \_\_\_\_\_ (2006.4.24.) “백운면 대상으로 마을조사단 활동 예정”
- 진안군 문화원(2010), 진안군 마을지.
- 진안군 백운면(2007-2014), 월간백운 소식지.
- 진안군의회(2000), 진안군의회속기록.
- \_\_\_\_\_ (2001), 진안군의회속기록.
- \_\_\_\_\_ (2002), 진안군의회속기록.
- \_\_\_\_\_ (2003), 진안군의회속기록.
- \_\_\_\_\_ (2004), 진안군의회속기록.
- 진안신문(2007.7.19.), “불안 잠재우고 '신활력사업' 선정: 3년 간 90억 원 투자, 한방산업 집중 육성 계획”.
- \_\_\_\_\_ (2009.4.27.), “유리벽 없는 박물관 계남정미소: 특별한 전시 '시간의 향기' 8월5일까지

지, 시간과 장소에 관한 성찰의 기회”.

티브로드뉴스(2014.8.7.), “완주로컬푸드 효자점 폐쇄, 시민들은 반대”.

프레시안(2010.10.3.25.), “김정현의 예술가가 사는 마을: 계남정미소 공동체 박물관을 운영하는 사진가 김지연”.

\_\_\_\_\_ (2014.5.27.), “[마을주의자 시리즈11] 마음을 바꿔 마을을 바꿀 CEO: 진안마을(주) 마을기업가 강주현”.

한국일보(2012.9.17.), “계남정미소를 살릴 수 없을까”.

한국농어민신문(2007.7.23.), “취임 1년, 김완주 전북도지사를 만나다: 고부가 식품산업으로 농업 성장 견인 자신”.

한겨레(2015.3.9.), “소비자가 만든 ‘로컬푸드 직매장’”.

K-water(2014), 수도관리연보.

## 인터넷 사이트

김지연 블로그: <http://blog.naver.com/jungmiso77/>

- 2013.3.19., “계남정미소는 어디로 흘러가나”

국영석 블로그: <http://blog.naver.com/wanjuk1/>

진안고원길: <http://www.jinangowongil.kr/>

완주군 공동체지원센터: <http://www.wanjucb.org/>

진안군 마을만들기지원센터: <http://www.jinanmaeul.com/>

진안군 마을축제조직위원회: <http://www.jinanmaeul.kr/>

진안군 와룡마을: <http://www.goodvillage.kr/>

진안군 능길마을: <http://www.nungil.org/>

## 부록

표 1. 일반면접조사목록

일시	대상	직책	장소	내용
2014년9월24일	임**	완주커뮤니티비즈니스센터장	완주커뮤니티비즈니스센터	1) 완주 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 전개 과정 2) 동맹의 역할과 프로젝트 간 관계
2014년10월20일	염**	전 완주로컬푸드협동조합 팀장	화성군 로컬푸드직매장	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 로컬푸드프로젝트 개괄과 협동조합 건설 과정
2015년4월9일	최**	마을간사	동신마을	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 동신마을 마을만들기 개괄
2015년5월12일	임**	(사)마을통 완주마을여행사업단	완주커뮤니티비즈니스센터	1) 활동 계기 2) 마을통 개괄과 마을공동체 공정여행활동 설명 3) 완주프로젝트와 마을통의 관계
2015년5월19일	강**	전 와룡마을 추진위원장, 현 (주)진안마을대표	(주)진안마을사무실	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 진안 로컬푸드프로젝트 개괄
2015년7월8일	이**	봉곡마을 사무장 활동가	봉곡마을	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 봉곡마을의 마을만들기 과정 소개
2015년7월8일	박**	진안군 귀농귀촌인협의회 회장	봉곡마을	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 귀농귀촌인협의회 활동 개괄

표 2. 핵심 행위자 심층면접조사(시간 순)

일시	인물	직책	내용
2014년10월20일	정천섭 (1차)	지역파트너 대표	1) 장수군 지역발전 프로젝트 개괄 2) 국가 지역발전정책과의 관계 3) 활동 계기와 역할
2015년2월4일	구자인 (1차)	전 진안군청 마을만들기팀 계장 전 진안마을만들기지원센터 센터장	1) 진안 프로젝트의 평가 2) 진안과 완주의 프로젝트 비교 3) 동맹 내부의 의사소통 및 결정 과정
2015년2월4일	김** (1차)	전 완주커뮤니티비즈니스센터 마을팀장	1) 완주 커뮤니티비즈니스의 개괄과 평가 2) 진안과 완주의 프로젝트 비교 3) 동맹 내부의 의사소통 과정
2015년2월25일	안대성	완주로컬푸드협동조합 대표	1) 활동 계기 2) 완주로컬푸드의 개괄과 경과, 본인의 역할 3) 단체장과의 의사소통과 논의결정 과정
2015년4월9일	정**	전 진안군 마을조사단 현 (비)진안고원길 사무국장	1) 활동 계기 2) 프로젝트의 전개과정과 본인의 역할 3) 동맹 내부의 논의과정과 역할, 평가
2015년4월16일	최** (1차)	전 노재마을 사무장 전 뿌리협회 상임대표 현 이진안 기자	1) 활동 계기 2) 프로젝트의 전개과정과 본인의 역할 3) 동맹 내부의 논의과정과 역할, 평가
2015년4월17일	곽동원	전 진안군청 마을만들기팀 계장	1) 진안 프로젝트의 개괄과 행정의 역할 2) 활동 계기와 본인의 역할
2015년4월22일	유정규 (1차)	전 진안군 군정기획평가단장 전 지역재단 상임이사	1) 활동 계기 2) 진안 프로젝트의 개괄과 본인의 역할 3) 주요 행위자 간 의사소통과 논의결정과정
2015년6월5일	최태영 (2차)	(상동)	1) 프로젝트의 맥락과 평가 2) 지역정치인의 역할, 정치적 갈등
2015년6월11일	정천섭 (2차)	(상동)	1) 프로젝트의 맥락과 평가 2) 프로젝트에서 주요 행위자들의 역할과 의사소통
2015년6월22일	이**	봉곡마을 사무장, 마을활동가	1) 능길권역 마을만들기 활동 개괄 2) 진안로컬푸드 프로젝트 소개 3) 마을활동가의 역할과 평가
2015년6월25일	이**	진안군마을축제집행위원장(2015년) 완주공동체지원센터 부센터장	1) 지역사회운동의 역사 2) 행정과 시민사회 간 협력 및 동맹 형성 과정 3) 진안과 완주의 프로젝트 비교



표 3. 핵심 행위자 심층면접조사(시간 순)(계속)

일시	인물	직책	내용
2015년6월25일	이**	전 완주커뮤니티비즈니스센터 사무국장	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 개괄 3) 주요 행위자들의 역할
2015년7월7일	구자인 (2차)	(상동)	1) 시기별 프로젝트 전개와 동맹의 역할 2) 지역사회운동의 형성과 전개 과정 3) 프로젝트 전개과정에서 행위자 역할 변화
2015년7월10일	여**	전 울곡교회 목사	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 고산면 생태농업운동 개괄 3) 프로젝트와 지역사회운동 간 관계
2015년7월14일	김** (2차)	(상동)	1) 로컬푸드와 커뮤니티비즈니스 프로젝트 간 관계 2) 로컬푸드 프로젝트와 생태농업운동 간 관계 3) 커뮤니티비즈니스 프로젝트의 역할 변화와 행정과의 관계
2015년7월14일	구자인 (3차)	(상동)	1) 프로젝트에서 단체장의 역할 2) 국가지원정책과 지역발전 프로젝트 간 관계
2015년8월6일	정천섭 (3차)	(상동)	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 지역파트너의 활동 개괄 3) 장수군과 완주군 프로젝트의 상호작용
2015년8월6일	나영삼	전 완주군청 로컬푸드계장	1) 활동 계기와 본인의 역할 2) 완주로컬푸드의 전개과정과 행위자의 역할
2015년8월7일	유정규 (2차)	(상동)	1) 진안군 사회운동사: 크리스찬아카데미 등 2) 주요 행위자들의 역할 3) 동맹과 지역거버넌스의 형성과 변천
2015년9월6일	구자인 (4차)	(상동)	1) 지역발전의 주요국면에서 행위자의 역할 2) 프로젝트와 지역정치와의 관계
2015년10월5일	임수진	전 진안군수(민선1,2,3기)	1) 지역사회운동과 농촌개발운동의 역사 2) 지역발전 프로젝트 초창기 주요 의사결정과정과 전개과정
2015년10월16일	구자인 (5차)	(상동)	1) 신활력사업이 프로젝트에 미친 영향 2) 동맹 내부의 논의과정
2015년12월4일	임정엽	전 완주군수(민선4,5기)	1) 프로젝트 주요 의사결정과정과 전개과정 2) 동맹의 동기와 전략, 의사소통

## **Abstract**

### **‘Social Economy’ Project as a Local Development Strategy:**

A Case Study of Jinan-gun and Wanju-gun in Jeollabuk-do

From the beginning of the 2000s, collaborative efforts concerning autonomous local development have been gradually established in many local societies of South Korea. Institutionalized cooperation among local actors has played a pivotal role in the successful achievement of local development.

Among these, Jinan-gun and Wanju-gun in Jeollabuk-do have emerged as role models of successful local development. The two regions have cooperated to make a collective breakthrough among various domains of local actors from local politics, public administration, social movements, and the grassroots.

While the experiences of autonomous local development in Jinan-gun and Wanju-gun have been regarded as alternative political visions by each local society and its members, various actors, who were involved and who interacted as players of local development, have struggled with and contested one another to realign limited political and economic resources as well as to pre-occupy political discourse in order to determine the path of local development. Therefore, the institutionalization of local politics to negotiate and compromise the disparate interests and motives has been magnified as a significant issue to make a consensus as to the cooperative local development strategy.

The goal of this study is, first of all, to prove that the local development of Jinan-gun and Wanju-gun has evolved into a 'social economy' project, through the intertwined and complex relationship between the governing coalition and the local development project. Secondly, this study examines the reason why their regimes have distinguishable differences in the structural layer, even though the two local development projects share similarities in several ways. Thirdly, this study presents implications for policies and theories concerning the 'social economy'.

The concept of the 'social economy' in this study is defined as a social-economic system through which society intends to protect and reshape itself against the self-regulative attempt of the market economy, following Karl Polanyi's concept of the double movement.

The focus of this study zooms in on a 'local' scale that can be aligned with the municipal border, while at the same time, dramatically with the on-going process of social interaction among a variety of actors originating from social, economic, and administrative domains.

In the case of Jinan-gun, after the completion of the Yongdam-dam in 2001, many settlements were submerged under 'Yongdam Lake' and much of the local population flowed out of Jinan-gun, the social and economic conditions declined. In these circumstances, the coalition of the mayor and a public planner sought an alternative path of local development. The local development coalition of Jinan-gun did not depend only on the local industrialization development strategy to attract the central gov-

ernment's aid, but also tried an endogenous development project based on a community-building program and an empowerment assistance policy designed to inspire the grassroots.

As a consequence of these projects, community-building activities and social interaction and cooperation by the grassroots have spread throughout the local society. A multi-cored coalition, consisting of the social, economic, and administrative sectors, formed as a strategic and operative actor of local development projects. Jinan-gun's projects and their coalition have activated a variety of autonomous community activities and businesses: local food, community festivals, a cultural walkway linking network, and an eco-museum making program, etc. The intertwined relationship between the local development projects and their coalition has gradually evolved into a 'social economy' regime.

On the contrary, in Wanju-gun, by deepening the socio-spatial gap and the uneven development between the suburbanizing and rural areas, revitalizing the quality of rural life was regarded as an important political issue by local society. Therefore, after the governing coalition between the mayor and a planning group established the public plan named 'Promise Project' in 2008, they activated local development projects based on a 'local food distribution channel' building and a 'community business' supporting policy-set.

As a result of these projects, the 'Wanju Local Food Cooperative' was founded in 2014, by establishing integrated and reciprocal channels between the collective production of agricultural communities and the distribution market shared by urban

consumers. This cooperative channel, established by the local food project in Wanju-gun, satisfied conflicting interests between the sustainable, self-supporting economic life of low-income elderly farmers and the food security interests of urban consumers, simultaneously. Thus, in Wanju-gun, the elite coalition led by the mayor and public planners maintained the 'social economy' project in a 'top-down' manner.

In conclusion, this study reveals the regime dynamics of Jinan-gun and Wanju-gun, as an intertwined and evolutionary process between the governing coalition and local development projects. However both of their local development pathways have evolved as 'social economy' projects, as the structural characteristics of their governing coalitions were different from each other. Although the 'social economy' coalition of Jinan-gun evolved from a single core with a closed membership to a multi-cored system with an open and flexible structure, that of Wanju-gun maintains its closed elite membership led by the administrative sector.

**Key Words:** social economy, double movement, local development, local politics, regime, endogenous development strategy

**Student Number:** 2011-31223